

Република Србија  
Уставни суд

*Едиција*  
Билтен Уставног суда Србије



УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ



СЛУЖБЕНИ  
ГЛАСНИК

БИЛТЕН УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ број 2/2010  
(збирка аката Уставног суда донетих у периоду  
септембар–децембар 2010. године)

*Едиција*

Билтен Уставног суда Србије

*Издавачи*

Уставни суд Републике Србије  
Јавно предузеће „Службени гласник“

*За издаваче*

Др Драгиша Слијепчевић, председник Уставног суда  
Проф. др Радош Љушић, 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 2/2010

Београд,  
2013. године



# САДРЖАЈ

I – ОДЛУКЕ, РЕШЕЊА И ЗАКЉУЧЦИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ СЕПТЕМБАР–ДЕЦЕМБАР 2010. ГОДИНЕ .....	7
ПОСТУПАК ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКАТА, КАО И ЗА ОЦЕНУ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКАТА СА ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА. ....	8
1. ЗАКони и други општи акти народне скупштине .....	9
2. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОР .....	89
3. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ .....	107
4. ОПШТИ АКТИ ДРУГИХ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА. ....	161
5. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....	179
5.1. Општина и град .....	181
5.2. Грађевинско земљиште .....	191
5.3. Комуналне и сродне делатности. ....	196
6. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ .....	221
6.1. Посебан колективни уговор .....	223
6.2. Општи акти привредних друштава .....	233
6.3. Општи акти установа .....	239
6.4. Општи акти удружења .....	253
7. ПРИВРЕМЕНА МЕРА .....	257
8. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА .....	263
9. ЗАСТАЈАЊЕ СА ПОСТУПКОМ. ....	321
10. НЕДОСТАТАК ПРОЦЕСНИХ ПРЕТПОСТАВКИ .....	327
11. ИЗВРШЕЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА .....	337
12. ПИСМА НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ .....	345
ПОСТУПАК РЕШАВАЊА СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ .....	351
ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О ЗАБРАНИ РАДА ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И УДРУЖЕЊА ГРАЂАНА .....	361

ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ И ФУНКЦИЈЕ ЗАМЕНИКА ЈАВНОГ ТУЖИОЦА . . .	365
ПОСТУПАК ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ . . . . .	389
II – СТАВОВИ УСТАВНОГ СУДА . . . . .	515
III – ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР . . . . .	527

**I – ОДЛУКЕ, РЕШЕЊА И ЗАКЉУЧЦИ  
УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ  
СЕПТЕМБАР–ДЕЦЕМБАР 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 планирању и изградњи  
(„Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09)  
– члан 104. став 4.

Овлашћење надлежног органа да 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, без обзира на испуњеност законских услова, у року од једне године од дана ступања на снагу Закона право коришћења не конвертује у право својине, за последицу може имати да лице о чијем захтеву за конверзију права коришћења у право својине надлежни орган благовремено правоснажно не одлучи, изгуби не само право на конверзију, већ и стечено право коришћења, те оспорена одредба Закона није сагласна са Уставом.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 104. став 4. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09), није у сагласности са Уставом.

### 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 зајемченим 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.

Поводом поднете иницијативе Уставни суд је на седници одржаној 9. јуна 2010. године покренуо поступак за оцену уставности оспорене одредбе Закона о планирању и изградњи и решење доставио Народној скупштини на одговор. Како Народна скупштина није доставила одговор у одређеном року, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) наставио поступак.

Уставни суд је утврдио да је Законом о планирању и изградњи утврђена 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 једне 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.

Уставни суд констатује да се одредбом члана 104. Закона утврђује право лица која испуњавају прописане услове да се њихово дотадашње право коришћења земљишта конвертује у право својине, а из оспорене одредбе става 4. члана 104. 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.

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 наведене уставне одредбе, Уставни суд је оценио да се прописивањем рока од годину дана од ступања на снагу Закона, 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, повређује Уставом зајемчено право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Ово из разлога што од лица које је носилац раније стеченог права коришћења земљишта, а које по 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.

Наиме, по оцени Суда, остваривање Законом прописаног права на конверзију права коришћења у право својине може бити ограничено роком, али у погледу подношења захтева ради остваривања овог права. Насупрот томе, остваривање Законом установљеног права не може зависити од ефикасности поступања органа надлежних да спроведу поступак у коме се о праву одлучује, те стога ни губитак установљеног права, а што је последица истека прописаног рока, не може зависити од тога да ли су надлежни органи поступак окончали у оквиру прописаног рока или не. Напротив, само пропуштање лица у чијем је интересу неко право установљено да у законом прописаном року предузме законом прописане радње, може довести до губитка права. Како оспорена одредба Закона значи да ће свако лице о чијем захтеву за конверзију права коришћења у право својине надлежни првостепени и другостепени орган правоснажно не одлуче у траженом року, изгубити не само право на конверзију права коришћења у право својине, већ и само, у складу са законом стечено право коришћења, Уставни суд је оценио да одредба члана 104. став 4. Закона није сагласна како Уставом зајемченом праву на мирном уживању својине и других имовинских права стечених на основу закона, тако ни уставном начелу једнакости свих пред Уставом и законом. Ово стога јер како се сва лица која испуњавају прописане услове за конверзију налазе у истој правној ситуацији, оспорена одредба им, из претходно наведених разлога, не обезбеђује једнакост пред Законом.

Сагласно изложеном, Уставни суд је оценио да одредба члана 104. став 4. Закона о планирању и изградњи није у сагласности са Уставом, те је, на

основу одредбе члана 45. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 104. став 4. Закона о планирању и изградњи престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУз-74/2010 од 9. септембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 64/10)

**Закон о научноистраживачкој делатности**  
**(„Службени гласник РС“, број 110/05)**  
**– члан 42. став 1.**

Како је под истим, законом прописаним условима, омогућено Републици, аутономној покрајини, јединици локалне самоуправе, домаћем и страном правном и физичком лицу оснивање научних института и истраживачко-развојних института, без обзира на облик својине капитала којим се институт оснива (јавна, приватна или мешовита својина), следи да сви институти, било да су државни, приватни или институти са мешовитим власништвом у зависности од власничке структуре, односно научни институти и истраживачко-развојни институти у зависности од облика организовања и делатности коју обављају, имају једнак правни положај на тржишту, те се ни на који начин не ограничава њихова слободна конкуренција.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 42. став 1. Закона о научноистраживачкој делатности („Службени гласник РС“, број 110/05).

**Образложење**

Предлогом овлашћеног предлагача покренут је поступак за оцену уставности одредбе члана 42. став 1. Закона наведеног у изреци у односу на одредбе члана 82. став 2. и члана 86. став 1. Устава Републике Србије. Предлагач истиче да се одредбама чл. 40. и 41. оспореног закона дефинишу врсте научних института у зависности од врсте истраживања, облика организовања, начина финансирања и власничке структуре. С тим у вези, наводи да су услови које треба да испуњавају научни институти, прописани одредбама

члана 44. Закона, строжи од услова прописаних чланом 46. Закона који се односе на оснивање и рад истраживачко-развојних института. Стога сматра да лица која располажу приватном или мешовитом својином могу да се баве научноистраживачком делатношћу нижег ранга, јер не могу организовати научне институте. Према наводима предлагача, поменути Закон фаворизује државну својину, будући да је оспореном одредбом Закона прописано да се научни институт искључиво оснива, односно организује као установа, чиме се омогућава да научни институт оснива искључиво држава. На основу овога, предлагач сматра да је оспорена одредба Закона у супротности са одредбом члана 84. став 2. Устава према којој су забрањени акти којима се ограничава слободна конкуренција стварањем доминантног положаја, као и одредбом члана 86. став 1. Устава којом се гарантује равноправност свих облика својине.

На седници Уставног суда одржаној 24. фебруара 2010. године, закључено је да се предлог за оцену уставности оспорене одредбе Закона достави Народној скупштини на одговор, на основу одредаба члана 33. став 1. и члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

У одговору Законодавног одбора Народне скупштине достављеном Уставном суду 14. маја 2010. године, поред осталог, истиче се да је Законом о научноистраживачкој делатности на јединствен начин и под истим условима омогућено Републици, аутономној покрајини, јединицама локалне самоуправе, домаћем и страном правном и физичком лицу да могу оснивати научни институт и истраживачко-развојни институт, без обзира на облик својине. Давалац одговора наводи да је потребно да институти испуњавају Законом прописане услове, као и да Закон не дискриминише приватну или мешовиту својину којом располажу и послују институти, већ гарантује равноправност свих облика својине. У одговору се наводи да Закон није „рангирао институте“, нити да научни институт има квалитет вишег ранга у односу на истраживачко-развојни институт, као и да сваки институт, без обзира на облик организовања и својину, остварује квалитет превасходно својим научноистраживачким радом. На основу тога, Законодавни одбор сматра да оспорена одредба Закона није несагласна одредбама чл. 84. и 86. Устава.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Законом о научноистраживачкој делатности („Службени гласник РС“, број 110/05) уређен систем научноистраживачке делатности у Републици Србији који, поред осталог, обухвата: планирање и остваривање општег интереса у научноистраживачкој делатности, обезбеђивање квалитета научноистраживачког рада и развоја научноистраживачке делатности, општа начела оснивања, организације и управљања организацијама које обављају ову делатност, општи интерес у научноистраживачкој делатности и услове за обављање те делатности ради остваривања општег интереса, стицање звања истраживача, финансирање програма од општег интереса, као и друга питања од значаја за обављање научноистраживачке делатности (члан 1). Научноистраживачка делатност, у смислу члана 2. Закона, дефинисана је као делатност од посебног значаја за Републику Србију. Поред наведеног, Законом

је у Глави V. под називом „Институти“ уређена материја која се односи на оснивање и обављање научноистраживачке делатности од општег интереса, врсте института, дефинисање појмова научних института, истраживачко-развојних института и института од националног значаја за Републику Србију, приватизацију института, као и друга питања од значаја за рад и функционисање института.

Оспореном одредбом члана 42. став 1. Закона о научноистраживачкој делатности прописано је да се научни институт оснива, односно организује као установа, у складу са прописима о јавним службама. Одредбама чл. 44. и 46. Закона, које су у непосредној вези са оспореном одредбом Закона, прописано је које услове мора да испуни научни институт да би могао обављати научноистраживачку делатност ради остваривања општег интереса, односно услови које мора испуњавати истраживачко-развојни институт да би могао обављати научноистраживачку делатност ради остваривања општег интереса.

Чланом 167. став 1. тачка 1) Устава Републике Србије утврђена је надлежност Уставног суда да одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

Чланом 112. Закона о Уставном суду прописано је да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона.

Одредбама Устава у односу на које предлагач изричито оспорава одредбу члана 42. став 1. Закона о научноистраживачкој делатности, утврђено је: 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 се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, као и да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 86. став 1).

За оцену уставности оспорене одредбе Закона од значаја су и одредбе Устава којима је утврђено: да Република Србија подстиче и помаже развој науке, културе и уметности (члан 73) и да Република Србија уређује и обезбеђује развој Републике Србије, научнотехнолошки развој, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 12) и 17)).

Имајући у виду садржину оспореног закона о научноистраживачкој делатности и правногичку везу утврђених решења која се односе на оснивање и обављање научноистраживачке делатности од општег интереса, Уставни суд је приликом разматрања уставности оспорене одредбе Закона имао у виду посебно одредбе чл. 33. до 46. Закона, којима је прописано: да је институт, у смислу овог закона научноистраживачка организација која обавља научноистраживачку делатност од општег интереса, под условима утврђеним овим законом (члан 33); да се институт може основати као



установа, у складу са прописима о јавним службама, или као привредно друштво, у складу са прописима о привредним друштвима, као и да се на оснивање, рад и укидање института примењују прописи који се односе на јавне службе или прописи који се односе на привредна друштва, у зависности од тога да ли се институт оснива као установа или привредно друштво (члан 34); да оснивач института може бити Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, домаће и страно правно и физичко лице, у складу са законом (члан 35. став 1); да институт чији је оснивач Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе послује средствима у државној својини, а институт чији је оснивач домаће и страно правно и физичко лице послује средствима у другим облицима својине у складу са законом (члан 36. став 1); да се делатност и организација у институтима уређују статутом (члан 37. став 1); да институтом управља оснивач, односно власник сразмерно уделу капитала, а ако је оснивач института Република право управљања институтом остварује Влада, у складу са законом, док у институтима са мешовитим државним и приватним капиталом право управљања остварује се сразмерно уделу државног, односно приватног капитала (члан 38); да институт може обављати научноистраживачку делатност као научни институт, истраживачко-развојни институт или институт од националног значаја за Републику Србију (члан 40); да према власничкој структури институт може бити државни, приватни и мешовити, да је државни институт онај институт чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно институт са већинским државним капиталом, а приватни институт је институт чије је оснивач физичко или правно лице или институт у коме је већински приватни капитал, док је институт за мешовитим власништвом онај институт у коме је једнако учешће државног и приватног капитала (члан 41); да се научни институт оснива, односно организује као установа, у складу са прописима о јавним службама, а истраживачко-развојни институт се оснива, односно организује као установа, у складу са прописима о јавним службама или као привредно друштво, у складу са прописима о привредним друштвима, док се организација, обављање делатности и друга питања од значаја за рад института уређују статутом института (члан 42. ст. 1. до 3); да је научни институт установа чију претежну делатност чине основна истраживања и примењена истраживања која су у функцији валоризације резултата основних истраживања (члан 43), а да је истраживачко-развојни институт организација чију претежну делатност чине примењена и развојна истраживања усмерена ка задовољавању потреба непосредних корисника резултата истраживања, и основна истраживања као основа за примењена и развојна истраживања (члан 45).

С обзиром на то да је оспореном одредбом члана 42. став 1. Закона о научноистраживачкој делатности прописано да се научни институт оснива, односно организује као установа, у складу са прописима о јавним службама, Уставни суд је нашао да су за одлучивање о поднетом предлогу од значаја и следеће одредбе Закона о јавним службама („Службени гласник РС“;

бр. 42/91, 71/94 и 79/05) којима је прописано: да се јавном службом у смислу овог закона сматрају установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатност односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима, док грађани могу обављати одређене делатности односно послове, у складу са законом (члан 1); да средства којима послују предузећа, установе и други облици организовања из члана 1. овог закона могу бити у свим облицима својине (члан 2); 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 установу, предузеће и други облик организовања за обављање делатности односно послова из члана 3. овог закона могу основати Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица (члан 4); да се у облицима организовања који се оснивају и послују средствима у различитим облицима својине, право управљања остварује по основу удела средстава, у складу са законом (члан 7) и да установе, предузећа и други облици организовања обављају делатност, односно послове из члана 3. овог закона на начин којим се обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника (члан 8. став 1).

Из наведених одредаба оспореног закона, као и Закона о јавним службама, на чију примену упућује оспорена одредба члана 42. став 1. Закона, према оцени Уставног суда, проистиче да је под истим, законом прописаним условима, омогућено Републици, аутономној покрајини, јединицама локалне самоуправе, домаћем и страном правном и физичком лицу оснивање научних института и истраживачко-развојних института, без обзира на облик својине капитала којим се институти оснивају (тј. да ли је у питању јавна, приватна или мешовита својина). Стога, Суд сматра да сви институти, било да су државни, приватни или институти са мешовитим власништвом у зависности од власничке структуре, односно научни институти и истраживачко-развојни институти у зависности од облика организовања и делатности коју обављају, имају једнак правни положај на тржишту, те да се оспореном регулативом ни на који начин не ограничава њихова слободна конкуренција. Имајући у виду изнето, Суд је утврдио да оспореном одредбом Закона није учињена повреда одредаба из члана 84. став 2. и члана 86. став 1. Устава.

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

Одлука Уставног суда

*Решења о неприхватању иницијативе*

**Закон о пензијском и инвалидском осигурању**  
(„Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05,  
101/05, 63/06 и 5/09)  
– члан 55. став 1.

Законодавац је поступио сагласно својим уставним овлашћењима када је оспореном одредбом Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописао да се, ради извршења Закона, актом надлежног министра ближе разрађују одредбе Закона које се односе на радна места, односно врсте послова на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, степен увећања стажа осигурања, као и поступак и начин за њихово утврђивање.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 55. став 1. 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).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 55. став 1. 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). Подносилац иницијативе сматра да је оспореном одредбом Закона према којој радна места, односно послове на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, поступак и начин за њихово утврђивање, као и степен увећања стажа осигурања утврђује министар надлежан за послове пензијског и инвалидског осигурања, на предлог фонда, „комплетна регулатива“ за утврђивање стажа који се рачуна са увећаним трајањем пренета на Правилник, о радним местима, односно пословима на којима се радни стаж рачуна са увећаним трајањем („Службени гласник РС“, бр. 105/03, 126/04, 93/05, 3/07, 8/07, 56/07 и 23/08). Како се иницијативом оспорава и наведени правилник, за оцену његове уставности и законитости Уставни суд је формирао посебан предмет. Иницијатор сматра да се „државна управа и пензијско осигурање уређују само законом“, па је стога овлашћење за уређивање наведених питања од стране надлежног министра несагласно са одредбама члана 70. став 1, члана 97. тачка 8), члана 123. став 1. тачка 3), члана 136. став 1. и члана 194. став 3. Устава.

Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, утврдио да је одредбама оспореног закона о пензијском и инвалидском осигурању, поред осталог, прописано да се права из пензијског и инвалидског осигурања стичу и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности (члан 5. став 1), као и да поједине категорије осигураника могу изузетно, у случајевима и на начин утврђен овим законом, стицати и остваривати право на пензију под посебним условима, при чему се категорије осигураника, ближи критеријуми за остваривање права у смислу става 1. овог члана, као и начин финансирања тих права уређују овим законом (члан 7). Такође, одредбама Главе VII Закона уређен је институт пензијског стажа на основу кога се стичу и остварују права из пензијског и инвалидског осигурања, а који обухвата време које се рачуна у стаж осигурања и посебан стаж према одредбама овог закона, као и време које је рачунато у пензијски стаж према раније важећим прописима. Одредбама члана 20. Закона прописани су критеријуми према којима се осигуранику коме се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем снижава старосна граница за стицање права на старосну пензију утврђена у члану 19. тачка 1) овог закона. Одредбе чл. 47. до 51. Закона уређују стаж осигурања који се рачуна са ефективним трајањем, а то је, првенствено, време проведено на раду, односно у осигурању у ефективном трајању. Одредбама чл. 52. до 59. Закона прописује се у којим случајевима, под којим условима и на који начин се стаж осигурања у ефективном трајању рачуна са увећаним трајањем. Везано за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем, Законом је, између осталог, прописано да се осигуранику који ради на нарочито тешким, опасним и за здравље штетним радним местима, односно пословима, као и осигуранику који ради на радним местима, односно пословима на којима после навршења одређених година живота не може успешно обављати своју професионалну делатност, стаж осигурања у ефективном трајању рачуна са увећаним трајањем, под условима утврђеним овим законом и да степен увећања стажа осигурања зависи од тежине, опасности и штетности рада, односно од природе посла, а може износити највише 50% (члан 52), а да је радно место, односно посао на коме се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем – радно место, односно посао на коме је рад нарочито тежак, опасан и штетан за здравље и поред тога што су примењене све опште и посебне заштитне мере утврђене прописима, као и радно место, односно посао на коме је обављање професионалне делатности ограничено навршењем одређених година живота или због природе и тежине посла физиолошке функције опадају у тој мери да онемогућавају њено даље успешно обављање (члан 53). Према одредбама члана 54. Закона, осигуранику из члана 52. став 1. овог закона стаж осигурања се рачуна са увећаним трајањем под условом да је на радним местима, односно пословима из члана 53. овог закона ефективно провео укупно најмање 10 година, односно укупно најмање пет година ако је утврђена инвалидност (став 1), стаж осигурања се увећава само за време које је ефективно проведено на раду (став 2),

а приликом утврђивања услова за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, кумулативно се узима стаж осигурања са увећаним трајањем остварен на радним местима, односно пословима из члана 53. овог закона (став 3).

Оспореном одредбом члана 55. став 1. Закона утврђено је да радна места, односно послове на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, поступак и начин за њихово утврђивање, као и степен увећања стажа осигурања утврђује министар надлежан за послове пензијског и инвалидског осигурања, на предлог фонда.

Устав Републике Србије утврђује: да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности и организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 8) и 16)); да Влада, поред осталог, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3)); да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади, да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом и да се послови државне управе и број министарстава одређују законом (члан 136. ст. 1. до 3); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Из наведених одредаба Устава о надлежностима Републике Србије, по оцени Уставног суда, произлази да је законодавац био овлашћен да, уређујући систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, законом уреди област пензијског и инвалидског осигурања, што обухвата и овлашћење да се законом пропишу права и обавезе по основу овог осигурања, као и услови и начин њиховог остваривања, а у оквиру тога и стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем.

Из наведених одредаба Закона о пензијском и инвалидском осигурању произлази да су појам стажа осигурања који се рачуна са увећаним трајањем и општи услови за примену овог института прописани одредбама чл. 52. и 53. Закона, из којих следи да до рачунања стажа осигурања са увећаним трајањем долази само у случајевима да осигураник ради на радним местима, односно пословима који су нарочито тешки, опасни или штетни по здравље, и то и поред тога што су примењене све опште и посебне заштитне мере утврђене прописима, односно када осигураник ради на радним местима, односно пословима на којима после навршења одређених година живота не може успешно да обавља своју професионалну делатност, било зато што је обављање те делатности ограничено навршењем одређених година живота, било зато што због природе и тежине посла физиолошке функције осигураника после одређених година живота опадају у тој мери да онемогућавају успешно обављање те делатности. Одредбама члана 54. Закона прописано да само ефективно проведено време од укупно најмање десет година, односно укупно најмање пет година ако је утврђена инвалидност, на радним местима,

односно пословима који су нарочито тешки, опасни или штетни по здравље има за последицу да се стаж осигурања у конкретном случају рачуна са увећаним трајањем. Закон прописује услове и критеријуме за одређивање конкретних радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, али је за извршавање (примену) наведених законских норми неопходно постојање одговарајућег подзаконског прописа.

У том смислу, а поводом навода из иницијативе о несагласности оспорене одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању са Уставом утврђеним положајем и надлежностима Владе и државне управе, Уставни суд указује да је, сагласно одредби члана 123. тачка 3) Устава, Влада као носилац извршне власти надлежна да доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, али да извршну власт не чини само Влада, већ и органи државне управе, који, у складу са чланом 136. Устава, обављају послове државне управе. Стога се приликом оцене уставности оспорене одредбе Закона морају имати у виду и одредбе Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07), којима су уређени послови државне управе и којима је разрађен уставни положај органа државне управе. Тако је тим системским законом предвиђено да органи државне управе, поред осталог, извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе (члан 14. став 1), 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) и да министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе (члан 16. став 1).

С обзиром на наведено, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана члана 55. став 1. Закона, којом је дато овлашћење министру надлежном за послове пензијског и инвалидског осигурања да, на предлог фонда, утврди радна места, односно послове на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, поступак и начин за њихово утврђивање, као и степен увећања стажа осигурања, не представља преношење уставног овлашћења за уређивање института стажа осигурања са увећаним трајањем подзаконским актом, како се то у иницијативи наводи. Ово из разлога што оспорена одредба члана члана 55. став 1. Закона садржи законски налог да се актом надлежног министра, ради извршења закона, ближе и конкретно утврди која су то радна места, односно послови, према врсти и делатности из чл. 52. и 53. Закона на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, односно да се ближе разради поступак и начин за њихово утврђивање, као и прецизира степен увећања стажа осигурања, што значи, да наведено овлашћење не предвиђа да се актом министра, као подзаконским актом, мењају законска решења у овој области, већ да доношење подзаконског акта омогући њихову примену у пракси. Стога, по оцени Суда, оспореном одредбом Закона није повређено уставно начело да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера из члана 70. Устава, а с друге стране, нису прекорачена уставна овлашћења законодавца да уређује и обезбеђује, поред осталог, систем

у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, као и организацију, надлежност и рад републичких органа из члана 97. тач. 8) и 16). Устава. Наиме, законодавац је поступио сагласно наведеним уставним овлашћенима када је, оспореном одредбом члана 55. став 1. Закона овластио министра надлежног за послове пензијског и инвалидског осигурања да донесе пропис којим се ближе разрађују одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању које се односе на радна места, односно врсте послова на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем.

На основу свега изнетог, Уставни суд је утврдио да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, те иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

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

Решење Уставног суда

Број: IУз-40/2010 од 30. септембра 2010. године

**Закон о оружју и муницији**  
(„Службени гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94,  
44/98, 39/03, 85/05 и 101/05)  
– члан 8. став 1. тачка 5), члан 11а став 3. и члан 25. став 3.

Законодавац је био овлашћен да, у оквиру своје уставне надлежности да уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, уреди и услове за набављање, држање и ношење оружја, а у оквиру тога утврди и случајеве када надлежни орган неће издати одобрење за набављање ватреног оружја и предвиди дискреционо право надлежног републичког органа да утврђује постојање изузетно оправданих разлога за одобравање ношења оружја за личну безбедност.

Како због природе оружја и муниције, као опасних ствари, њихов промет није слободан, већ законом ограничен, те се својина на њима може стећи само на начин и под условима предвиђеним Законом, одредба према којој одузето оружје и муниција коју власник по истеку рока од годину дана од дана правоснажности решења о одузимању оружног листа, одобрења за држање оружја, односно оружја и муниције, није отуђио, односно продао на начин предвиђен Законом постају власништво Републике Србије, није несагласна са Уставом.

Оспореним законом је обезбеђена двостепеност у одлучивању од стране органа управе али није предвиђен било који вид судске заштите која би обезбедила преиспитивање законитости решења министра унутрашњих послова донетог по жалби против првостепеног решења којим се одбија захтев за издавање одобрења за набављање оружја и муниције, за ношење

оружја за личну безбедност, односно којим се ношење оружја забрањује и којим се одузима дозвола за ношење и држање оружја и муниције, те је Уставни суд оценио да се основано може поставити питање да ли су оспорене одредбе Закона којима је прописано да се против решења које је донето по жалби не може водити управни спор сагласне са Уставом.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 8. став 1. тачка 5), члана 11а став 3. и члана 25 став 3. Закона о оружју и муницији („Службени гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 85/05 и 101/05).

2. Покреће се поступак за оцену уставности одредаба члана 8. став 10, члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4.

3. Решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.

4. Рок за давање одговора је 30 дана од дана пријема Решења.

## Образложење

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 8. став 1. тачка 5) и став 10, члана 11а ст. 3. и 5, члана 11б став 6, члана 24. став 4. и члана 25 став 3. Закона о оружју и муницији („Службени гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 85/05 и 101/05). У иницијативама се наводи да су одредбе члана 8. став 10. (коју је један од иницијатора нетачно означио као став 5), члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4. оспореног закона, којима је прописано да се против решења које је донето по жалби на првостепено решење не може водити управни спор, несагласне са Уставом Републике Србије, и то са одредбама члана 36. којима се јемчи право на једнаку заштиту права и на правно средство и са одредбом члана 198. став 2, према којој 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. Иницијатор који је оспорио одредбу члана 8. став 1. тачка 5) Закона није навео ниједан разлог из кога се наведена одредба оспорава, па се може закључити да је разлог оспоравања, заправо, у вези са одредбом члана 8. став 10. Закона. Одредба члана 11а став 3. Закона оспорава се из разлога што су дата превелика овлашћења руководиоцу организационе јединице кога овласти министар унутрашњих послова да доноси решење којим се одобрава ношење оружја за личну безбедност. Одредба члана 25. став 3. Закона која прописује да, по истеку рока од годину дана у коме је власник



могао да отуђи одузето оружје и муницију, односно да сам нађе купца или га прода посредством овлашћеног предузећа за промет оружја и муниције, одузето оружје и муниција који нису отуђени, односно продати, постају власништво Републике Србије, по мишљењу иницијатора, несагласна је са одредбом члана 58. став 2. Устава, која одређује 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. Осим тога, по мишљењу једног од иницијатора, оспорене одредбе Закона о оружју и муницији несагласне су и са одредбама чл. 8. и 20. и члана 24. став 1. Устава.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореним и са њима повезаним одредбама Закона о оружју и муницији („Службени гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 85/05 и 101/05) прописано следеће:

Одредбом члана 7. став 1. Закона прописано је да се ватрено оружје може набављати само на основу одобрења Министарства унутрашњих послова – организационе јединице у општини на чијем подручју је пребивалиште, односно седиште лица које је поднело захтев за издавање одобрења (у даљем тексту: надлежни орган), а одредбама ст. 2. до 5. истог члана прописани су случајеви и услови за издавање и рокови важења одобрења за набавку делова за оружје и муниције.

Одредбама члана 8. став 1. тач. 1) до 6) Закона таксативно су предвиђени случајеви када надлежни орган неће издати одобрење за набављање ватреног оружја, а оспореном тачком 5) је прописано да се наведено одобрење неће издати лицу против кога се води прекршајни поступак за прекршај против јавног реда и мира за који је прописана казна затвора или за прекршај утврђен овим законом, за време док траје поступак. Оспорена одредба према којој се против решења донетог по жалби не може водити управни спор садржана је у ставу 10. члана 8. Закона, а не у ставу 5. како је то подносилац иницијативе означио.

Члан 11а Закона у одредбама ст. 1. и 2. прописује да оружје за личну безбедност може да носи лице које поседује оружни лист и дозволу за ношење тог оружја и да лице које жели да носи оружје за личну безбедност подноси писмени образложени захтев надлежном органу. Оспореном одредбом става 3. овог члана Закона прописано је да на основу захтева из става 2. овог члана руководиоца организационе јединице кога овласти министар унутрашњих послова (у даљем тексту: овлашћени руководиоца), решењем одобрава ношење оружја за личну безбедност ако утврди да постоје изузетно оправдани разлози за заштиту личне безбедности подносиоца захтева, док је оспореном одредбом става 5. истог члана прописано да се против решења донетог по жалби не може водити управни спор.

Одредбама члана 11б ст. 1. до 5. Закона прописана је надлежност за издавање дозволе за ношење оружја за личну безбедност, рокови важења, услови за продужење њеног важења, као и случајеви када ће се решењем ношење оружја забранити, односно када ће се пре истека важења дозволе ношење оружја забранити и дозвола за ношење оружја одузети, а оспореним

ставом 6. овог члана предвиђено је да се против решења донетог по жалби не може водити управни спор.

Оспореним ставом 4. члана 24. Закона такође је прописано да се против решења донетог по жалби изјављеној против решења надлежног органа о одузимању оружног листа, одобрења за држање оружја, односно решења о одузимању оружја и муниције, не може водити управни спор.

Одредбом члана 25. став 2. Закона прописано је да ће, по правоснажности решења о одузимању оружног листа, одобрења за држање оружја, оружја и муниције, надлежни орган позвати власника да у року од годину дана отуђи одузето оружје и муницију, односно да сам нађе купца или га прода посредством овлашћеног предузећа за промет оружја и муниције. Према оспореној одредби става 3. члана 25. Закона, по истеку рока из става 2. овог члана, одузето оружје и муниција који нису отуђени, односно продати, постају власништво Републике Србије.

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 19. 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 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 ограничењем права (члан 20. ст. 1. и 3); да је људски живот неприкосновен (члан 24. 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 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 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, одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, као и организацију, надлежност и рад

републичких органа (члан 97. тач. 2), 4), 16) и 17)); 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).

Полазећи од наведених одредаба Устава, као и утврђења да ватрено оружје по својој природи представља опасну ствар која је подобна да угрози и повреди како живот и тело, тако и безбедност грађана, а да су живот, физички и психички интегритет и безбедност Уставом зајемчене и заштићене вредности, Уставни суд је оценио да је законодавац, у оквиру своје уставне надлежности да уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, био овлашћен да, уређујући услове за набављање, држање и ношење оружја, законом утврди и случајеве када надлежни орган неће издати одобрење за набављање ватреног оружја, као што је то и учињено у члану 8. став 1. Закона. Стога Уставни суд није нашао основа за прихватање иницијативе за покретање поступка за оцену уставности оспорене одредбе члана 8. став 1. тачка 5) Закона о оружју и муницији, којом је прописан један од случајева у коме се одобрење за набављање ватреног оружја неће издати. Ово посебно имајући у виду да се ова оспорена одредба Закона односи на ситуацију када је у односу на подносиоца захтева за добијање одобрења за набавку ватреног оружја у току прекршајни поступак због прекршаја против јавног реда и мира за који се може изрећи казна затвора или због кршења одредаба управо Закона о оружју и муницији, дакле у случају да у односу на подносиоца захтева постоји основана сумња да је извршио тежи прекршај са елементом насиља или да је учинио прекршај који се односи на његово противправно понашање у вези с оружјем и муницијом.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе члана 11а став 3. Закона са Уставом, Уставни суд је оценио да је законодавац био овлашћен да, у оквиру наведених уставних надлежности, као и надлежности да уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа, предвиди дискреционо право надлежног републичког органа да утврђује да ли у конкретном случају постоје изузетно оправдани разлози за заштиту личне безбедности подносиоца захтева, који би оправдавали да му се одобри ношење оружја за личну безбедност. Наиме, безбедност грађана у Републици Србији гарантују и дужни су да обезбеде надлежни државни органи, па је стога добијање одобрења за ношење оружја ради личне сигурности изузетак који, због природе оружја на коју је претходно већ указано, не може зависити од процене самог подносиоца захтева, већ нужно захтева свестрану процену и утврђивање околности у сваком конкретном случају од стране надлежног органа. Сагласно изнетом, Уставни суд није нашао да има основа за прихватање поднете иницијативе ни у односу на одредбу члана 11а став 3. Закона.

Разматрајући наводе на којима се заснива оспоравање одредбе члана 25. став 3. Закона, којом је прописано да по истеку рока од годину дана од

дана правоснажности решења о одузимању оружног листа, одобрења за држање оружја, односно оружја и муниције, одузето оружје и муниција коју власник није отуђио, односно продао на начин предвиђен ставом 2. истог члана Закона, постају власништво Републике Србије, Уставни суд је пошао, као прво, од режима стицања својине на оружју и муницији и промета ове врсте ствари. Наиме, због своје природе, оружје и муниција, као и друге опасне ствари нису у слободном промету, већ је промет ових ствари законом ограничен и својина на њима се може стећи само на начин и под условима предвиђеним Законом о оружју и муницији. Тако се, сагласно одредби члана 27. став 1. Закона, прометом оружја, делова за оружје и муницијом могу бавити само предузеће и радња који, пре уписа у одговарајући регистар, за то добију одобрење надлежних органа. Са друге стране, ватрено оружје, делови за ватрено оружје и муниција се, у складу са одредбама члана 7. Закона, могу набављати само на основу одобрења Министарства унутрашњих послова, што значи да стицање својине на оружју и муницији није могуће без одобрења надлежног органа, при чему су чланом 5. истог Закона прописане врсте оружја чији је промет, набављање, држање и ношење у потпуности забрањено. Из наведеног следи да је постојање одобрења надлежног органа услов стицања својине на оружју (*iustus titulus*), те се одузимањем овог одобрења губи законски основ за поседовање оружја. Полазећи од наведеног, Уставни суд оцењује да се сагласност оспорене законске одредбе не може ценити само у односу на члан 58. став 2. Устава, већ да се претходно мора поћи од одредбе става 1. члана 58. којом се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права која су стечена само на основу закона. Стога се, по оцени Уставног суда, одредба члана 25. став 3. Закона о оружју и муницији и не може довести у непосредну везу са Уставом зајемченим правом из 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. Ово из разлога што се наведено уставно јемство односи само на право својине стечено сагласно закону, односно да би се могло говорити о одузимању или ограничењу права својине предуслов је да поседовање одређене ствари представља право својине сагласно одговарајућем закону. Како у конкретном случају до одузимања оружног листа, односно одобрења за држање оружја долази ако наступи неки од Законом прописаних разлога због којих се према члану 8. Закона одобрење за набављање оружја не може ни издати, то правоснажношћу решења о одузимању својина на оружју губи свој заштитни карактер, те не може уживати ни заштиту уставних јемстава.

Са друге стране, чак и када би се прихватило да једном стечено право својине на оружју, на основу издатог одобрења, не може изгубити такав карактер каснијим одузимањем одобрења, Уставни суд налази да нема основа за тврдње иницијатора о неуставности оспорене одредбе Закона о оружју и муницији. Изнету оцену Уставни суд заснива на одредби члана 20. став 1. Устава којом се утврђује под којим условима људска и мањинска права зајемчена Уставом могу бити законом ограничени. Наиме, ограничење

права својине допушта сам Устав у члану 58. став 2. Полазећи од свега што је претходно речено, неспорно је да је ограничење права својине на оружју за које власник више нема одобрење да га држи, у јавном интересу, односно у интересу, пре свега, безбедности других грађана и заштите њихових уставних права. Самим тим и сврха ограничења је допуштена и легитимна. Даље, прописивањем да власник има могућност да сам отуђи оружје за чије поседовање је изгубио законски основ, и то у року од годину дана од правоснажности решења којим је престао основ легалног држања оружја, законодавац је, по оцени Уставног суда, обим ограничења права својине свео на меру која је неопходна да се задовољи уставна сврха прописаног ограничења, водећи рачуна при томе да самом власнику омогући да за оружје које поседује добије одговарајућу накнаду, без задирања у суштину зајемченог права. Коначно, Уставни суд указује да ако власник оружја не искористи законско право да у примереном периоду од годину дана сам отуђи оружје за чије држање му је одузето одобрење, може се сматрати да је тиме испољио незаинтересованост да за ствар која је била у његовом власништву себи обезбеди одговарајућу тржишну накнаду и да се тиме ове ствари одрекао, чиме конкретно оружје, у суштини, постаје тзв. напуштена ствар (*res derelicta*), која, према општим правилима грађанског права постаје својина државе, без икакве новчане надокнаде бившем власнику.

На основу свега изложеног, Суд је нашао да одредба члана 25. став 3. Закона није несагласна са Уставом и одлучио као у тачки 1. изреке.

Међутим, полазећи од одредаба члана 198. Устава, којима је утврђено 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, Уставни суд је оценио да се основано може поставити питање да ли су оспорене одредбе члана 8. став 10, члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4. Закона о оружју и муницији, којима је прописано да се против решења које је донето по жалби не може водити управни спор, сагласне са Уставом. При томе, Уставни суд је имао у виду да је у случајевима утврђеним наведеним одредбама Закона обезбеђена двостепеност у одлучивању од стране органа управе, али да овим законом није предвиђен било који вид судске заштите која би обезбедила преиспитивање законитости решења министра унутрашњих послова донетог по жалби против првостепеног решења којим се одбија захтев за издавање одобрења за набављање оружја и муниције, за ношење оружја за личну безбедност, односно којим се ношење оружја забрањује и којим се одузима дозвола за ношење и држање оружја и муниције, па је одлучио као у тач. 2) до 4) изреке.

Стога је Суд оценио да има основа да се, поводом поднетих иницијатива, у складу са одредбом члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покрене поступак за оцену уставности одредаба члана 8. став 10, члана 11а став 5,

члана 116 став 6. и члана 24. став 4. Закона о оружју и муницији, па је одлучио као у тач. 2) и 4) изреке.

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 46. тач. 1) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-117/2007 од 7. октобра 2010. године

**Закон о безбедности саобраћаја на путевима  
(„Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10)  
– члан 264. став 5. тачка 8)**

Овлашћење законодавца да уређује режим и безбедност у свим врстама саобраћаја обухвата и могућност одређивања временског размака у којем ће се обављати технички преглед возила, ради утврђивања њихове техничке исправности. Дужина временског интервала у којем се врши обавезни преглед појединих категорија возила у зависности од године њихове производње ствар је целисходности законодавног решења, коју није надлежан да цени Уставни суд.

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 264. став 5. тачка 8) Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10).

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 264. став 5. тачка 8) Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, број 41/09). Подносилац иницијативе сматра да се оспореном одредбом Закона којом је утврђен обавезан шестомесечни технички преглед возила старости преко 15 година врши посредна дискриминација грађана Србије, јер је држава власнику старог возила који нема довољно средстава за куповину новог наметнула додатну обавезу да о сопственом трошку обавља у краћим роковима технички преглед возила. Будући да је власницима возила која нису старија од 15 година утврђена обавеза годишњег редовног техничког прегледа возила, иницијатор сматра да се оспореном одредбом Закона власници возила

по основу имовног стања доводе у различит положај, супротно одредбама члана 21. Устава који гарантује једнакост свих пред Уставом и законом.

Уставни суд је иницијативу, сагласно одредбама 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), закључком од 21. јануара 2010. године доставио на мишљење Народној скупштини. Како Народна скупштина у остављеном року од 60 дана није доставила тражено мишљење, Уставни суд је на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 264. став 5. тачка 8) Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, број 41/09) прописано да се редовном шестомесечном техничком прегледу мора подвргавати, поред осталих, и моторно возило старости преко 15 година. Оспорена одредба Закона није мењена Законом о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, број 53/10).

Уставом Републике Србије је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да свако има право на личну слободу и безбедност (члан 27. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, заштиту слобода и права грађана, режим и безбедност у свим врстама саобраћаја (члан 97. тач. 2) и 13)).

Оцењујући основаност навода подносиоца иницијативе Уставни суд је утврдио да су Законом о безбедности саобраћаја на путевима уређена правила саобраћаја, понашање учесника у саобраћају на путу, услови које морају да испуњавају возила, технички прегледи, испитивање и регистрација возила, као и друга питања која се односе на безбедност саобраћаја на путевима (члан 1). Законом је прописано и следеће: да возило у саобраћају на путу мора да испуњава прописане техничке услове, техничке прописе и да буде технички исправно (члан 246. став 1); да се ради утврђивања техничке исправности моторних и прикључних возила врши технички преглед тих возила, да се на техничком прегледу утврђује да ли је моторно, односно прикључно возило технички исправно и да ли испуњава друге техничке прописе и услове за учешће у саобраћају, као и да технички прегледи возила могу бити редовни, ванредни и контролни (члан 254. ст. 1. до 3). Чланом 264. Закона, чија је одредба става 5. тачка 8) оспорена иницијативом, уређени су редовни технички прегледи који се, према наведеном члану Закона, за поједине категорије возила утврђују као редовни годишњи и редовни шестомесечни преглед, а обавеза редовног шестомесечног прегледа, поред осталих, утврђена је и за моторна возила старости преко 15 година.

Следи да су наведеним одредбама Закона уређени услови коришћења возила у саобраћају на путу, па и услов да је возило технички исправно, као и да је прописана обавеза техничког прегледа ради утврђивања техничке исправности возила. Уставни суд је оценио да су наведеним одредбама Закона уређени односи у оквиру Уставом утврђеног овлашћења законодавца да уређује режим и безбедност у свим врстама саобраћаја. У том смислу, одређивање у ком ће се временском размаку обављати технички преглед возила, те да ли ће се за поједина возила, ради утврђивања њихове техничке исправности, законом прописати обавеза обављања техничког прегледа у краћем, односно дужем временском размаку, по схватању Суда, ствар је оцене целисходности при уређивању одговарајућих односа – у конкретном случају процене да ли је за одређена возила с обзиром на време када су произведена, а са становишта безбедности у саобраћају, потребно да се техничка исправност возила проверава и у краћим временским размацима. Наводи подносиоца да се оспореном одредбом члана 264. став 5. тачка 8) Закона власници возила старијих од 15 година, супротно одредби члана 21. Устава, доводе у различит положај по основу имовног стања, по оцени Суда нису основани, јер Уставом зајемчена једнакост нема значење апсолутне једнакости, већ подразумева једнакост у законом прописаним истим правним ситуацијама. У овом случају, напротив, нема разлике у третману, због тога што се власници моторних возила старијих од 15 година не налазе у ситуацији која је аналогна оној у којој се налазе власници моторних возила која имају мање од 15 година старости. Према томе, прописивање различитог рока у коме ће се обављати технички преглед моторних возила у зависности од њихове старости, управо представља нормирање различитих ситуација које се и правно морају различито исказати. 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: IУз-329/2009 од 7. октобра 2010. године

**Закон о здравственој исправности животних намирница  
и предмета опште употребе**  
(„Службени лист СФРЈ“, број 53/91, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/94,  
28/96 и 37/02 и „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/05)  
– члан 24. став 2

Контрола здравствене исправности предмета опште употребе подразумева обављање лабораторијских испитивања узорака, ради утврђивања њихове здравствене исправности, а тиме и одређене трошкове. Прописујући обавезу да трошкове испитивања здравствене исправности



предмета опште употребе у промету на домаћем тржишту сноси субјект који је те производе ставио у промет, законодавац се кретао у границама својих уставних овлашћења, чиме нису прекршена основна уставна начела економског уређења и слободе предузетништва

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 24. став 2. Закона о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе („Службени лист СФРЈ“, број 53/91, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/94, 28/96 и 37/02 и „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/05).

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 24. став 2. Закона о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе („Службени лист СФРЈ“, број 53/91, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/94, 28/96 и 37/02 и „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/05).

Подносилац иницијативе сматра да се одредбом члана 24. став 2. Закона о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе у знатној мери ограничава слобода предузетништва и право на рад, јер се привредним субјектима неосновано намеће обавеза плаћања трошкова лабораторијских анализа узорака животних намирница и предмета опште употребе који се налазе у промету, чиме се неоправдано умањује профит привредних субјеката и остварује се дејство које је у супротности са сврхом Уставом прокламованих слобода и права и начелима економског уређења Републике Србије. У иницијативи се даље наводи да оспорена законска одредба дестимулативно делује на грађане да самостално обављају привредну делатност као приватни предузетници, односно да оснивају привредна друштва. По мишљењу иницијатора, наметањем неоправданих трошкова противустановно се ограничава слобода предузетништва и право на рад, а посредно, кроз ограничавање права на рад и слободе предузетништва оспореном законском одредбом нарушава се и принцип владавине права који представља основну претпоставку Устава и који почива на неotuђивим људским правима.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорени Закон о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе („Службени лист СФРЈ“, број 53/91, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/94, 28/96 и 37/02 и „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/05) донела је Скупштина СФРЈ, на седници Савезног већа од 20. јуна 1991. године.

Овај закон је претрпео већи број измена и допуна, с тим што се већина од њих односила само на ревалоризацију новчаних казни за привредне преступе и прекршаје који су овим законом прописани. Делимично укидање појединих одредаба овог закона извршено је најпре ступањем на снагу Закона о оглашавању („Службени гласник РС“, број 79/05), када су престале да важе одредбе чл. 17. и 18. и члана 39. став 1. тач. 3) и 4) овог закона, а потом и ступањем на снагу Закона о безбедности хране („Службени гласник РС“, број 41/09), када су престале да важе одредбе оспореног закона у делу који се односи на животне намирнице, што значи да су на правној снази остале само одредбе овог закона које се односе на предмете опште употребе.

Законом о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе прописано је: да се овим законом уређују услови које у погледу здравствене исправности морају да испуњавају животне намирнице и предмети опште употребе који се производе или увоза ради стављања у промет на домаћем тржишту и надзор над здравственом исправношћу тих намирница и предмета (члан 1. став 1); да се под предметима опште употребе, у смислу овог закона подразумевају посуђе, прибор, постројења, уређаји и амбалажа за намирнице, дечије играчке, средства за одржавање личне хигијене, негу и улепшавање лица и тела и амбалажа за та средства, средства за одржавање чистоће, дуван, дуванске прерађевине и прибор за пушење и одређени предмети који при употреби долазе у непосредан додир са кожом или слузницом (члан 3); да намирнице и предмети опште употребе који се стављају у промет морају бити снабдевени исправом произвођача да на основу лабораторијских испитивања одговарају прописима о здравственој исправности (члан 10); да предмети опште употребе не смеју садржавати супстанције које могу штетно да делују на здравље људи или да неповољно утичу на органолептичка својства и састав намирница или да загађују животну средину (члан 15. став 1); да намирнице и предмети опште употребе који се стављају у промет на домаћем тржишту подлежу здравственом надзору (члан 19. став 1); да здравствени надзор над производњом и прометом намирница и предмета опште употребе врши надлежни орган у Републици, односно аутономној покрајини (члан 20. став 3). Оспореном одредбом члана 24. став 2. Закона прописано је да трошкове испитивања здравствене исправности намирница и предмета опште употребе у промету на домаћем тржишту сноси организација или радни човек који самостално обавља делатности личним радом, односно личним радом и средствима у својини грађана који их ставља у промет.

Уставом Републике Србије утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима (члан 3. став 1); 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 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 (члан 83. став 1): да Република Србија штити потрошаче и да су посебно забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту (члан 90); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у областима здравства (члан 97. тачка 10)) и организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тачка 16)).

Из наведених одредаба Устава следи да је Република Србија надлежна да уреди и обезбеди систем у областима здравства у који, поред осталог спада и брига о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе који се производе или увозе ради стављања у промет на домаћем тржишту, као и надзор над здравственом исправношћу тих намирница и предмета. Оспореним Законом су прописани услови које у погледу здравствене исправности морају да испуњавају предмети опште употребе који се производе и налазе у промету на домаћем тржишту (у односу на животне намирнице ова питања регулисана су Законом о безбедности хране). Ради контроле здравствене исправности предмета опште употребе, одредбама члана 19. став 1. Закона је прописано да предмети који се стављају у промет на домаћем тржишту подлежу здравственом надзору, који врши, на основу овлашћења из Закона, орган управе надлежан за послове здравства, тј. Министарство здравља, преко санитарних инспектора, који непосредно врше ову контролу. Приликом вршења контроле здравствене исправности предмета опште употребе обављају се лабораторијска испитивања (анализа и суперанализа) узорака ради утврђивања њихове здравствене исправности. Наведена лабораторијска испитивања подразумевају постојање одређених трошкова, који настају ангажовањем стручног кадра и средстава субјеката који су овлашћени за вршење лабораторијског испитивања узорка предмета опште употребе. Имајући у виду да је оспореним Законом уређен поступак здравственог надзора предмета опште употребе, као и права и обавезе учесника у том поступку, питање одређивања обвезника плаћања наведених трошкова, по оцени Уставног суда, спада у материју која се уређује законом. Сагласно наведеном, одредбама члана 24. Закона одређени су обвезници плаћања трошкова испитивања здравствене исправности предмета опште употребе и то тако што у фази производње те трошкове сноси произвођач, а у промету на домаћем тржишту субјекти који предмете опште употребе стављају у промет. Овако утврђена законска обавеза плаћања трошкова лабораторијских испитивања узорака предмета опште употребе у поступку испитивања њихове здравствене исправности, по оцени Уставног суда, произлази из дужности, а самим тим и одговорности произвођача и трговаца да производе и стављају у промет здравствено исправне предмете опште употребе, ради остваривања општег друштвеног интереса који се огледа у очувању здравља људи. Уставни суд такође указује да лабораторијска испитивања предмета опште употребе не врше надлежни инспекцијски органи, већ та испитивања врше специјализовани субјекти који су овлашћени за овакву врсту испитивања и који за

своје услуге наплаћују одређену накнаду, тако да се, у конкретном случају, не ради о трошковима који се из буџета обезбеђују за рад инспекцијских органа.

Стога, по оцени Уставног суда, приликом прописивања обавезе из члана 24. став 2. Закона да трошкове испитивања здравствене исправности предмета опште употребе у промету на домаћем тржишту сноси субјект који је те производе ставио у промет, нису прекршена основна уставна начела економског уређења и слобода предузетништва из чл. 82. и 83. Устава, јер се утврђује обавеза плаћања трошкова испитивања здравствене исправности предмета опште употребе за све субјекте који ове предмете стављају у промет, под истим условима, а из разлога што су наведени субјекти одговорни да се у промету на домаћем тржишту налазе здравствено исправни предмети опште употребе, чиме се штити здравље људи које је Уставом зајемчено као једно од основних људских права. Мишљење иницијатора да би било оправданије да ове трошкове сnose субјекти који су ставили предмете опште употребе у промет на домаћем тржишту само у случају негативне лабораторијске анализе, али не и позитивне, јесте питање целисходности законског решења у овој материји, а не питање његове уставности из надлежности Уставног суда утврђене одредбама члана 167. Устава. У погледу навода иницијатора да се оспореном законском одредбом нарушава Уставом зајемчено право на рад из члана 60. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да се одређивањем обвезника плаћања трошкова здравственог испитивања предмета опште употребе у поступку инспекцијског надзора не нарушава зајемчено право на рад, јер се наведено уставно право не може довести у везу са оспореном одредбом Закона. Исти став Суд је заузео и поводом оцене уставности оспорене одредбе члана 24. став 2. Закона у односу на одредбу члана 19. Устава, којом је утврђена сврха уставних јемстава.

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 оспорене одредбе члана 24. став 2. Закона о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе, 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

Број: IУз-168/2009 од 28. октобра 2010. године

**Закон о приватизацији**  
(„Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10)  
– члан 74.

Одређивање категорија лица и услова које та лица морају да испуњавају за остваривање права на акције без накнаде у оквиру је уставне надлежности законодавца да уређује услове, начин и рокове претварања

постојеће друштвене у приватну својину. Оспорена одредба која искључује могућност да право на стицање акција без накнаде по одредбама Закона о приватизацији остварују лица која су то право већ остварила према ранијим прописима, омогућује и свим осталим лицима да остваре то право, те се њоме не нарушава уставно начело забране дискриминације.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 74. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10).

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 74. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10). У иницијативи се наводи да оспорена одредба Закона није у сагласности са чланом 21. Устава, јер „дискриминише“ запослене у предузећу које се приватизује, који су делимично остварили право на бесплатне акције по Закону о својинској трансформацији у односу на запослене који право на бесплатне акције остварују према Закону о приватизацији, односно Закону о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације. Иницијатор истиче да оспорене одредбе не дозвољавају првој групи запослених да за преостале године радног стажа у предузећу које се приватизује добију бесплатне акције, а друга група запослених је у могућности да за цео радни стаж добије бесплатне акције. Истом иницијативом оспорена је и одредба члана 25. став 1. тачка 4) Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, број 123/07), чија је садржина идентична са оспореном одредбом члана 74. Закона о приватизацији и која је, у овом делу, спојена са иницијативама у предмету који се водио пред овим судом под бројем ИУз- 220/2009.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 74. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10) прописано да право на стицање акција без накнаде по одредбама овог закона немају лица која су то право остварила на основу Закона о својинској трансформацији („Службени гласник РС“, бр. 32/97 и 10/01).

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 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); 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, да је Република Србија јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга и да се утицај тржишне привреде на социјални и економски положај запослених усклађује кроз социјални дијалог између синдиката и послодаваца (члан 82); да се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, да сви облици својине имају једнаку правну заштиту, као и да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом (члан 86. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, правни положај привредних субјеката, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, друге економске и социјалне односе од општег значаја и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 2), 6), 7), 8) и 17)).

Из наведених одредаба Устава, а нарочито одредаба Другог дела „Људска и мањинска права и слободе“ и одредаба члана 86. Устава, произлази да право на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације није Уставом зајемчено право, већ право чија се садржина, обим и начин остваривања прописују законом. Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 74. Закона о приватизацији, која искључује могућност да право на стицање акција без накнаде по одредбама овог закона остварују и лица која су то право остварила према ранијим прописима, није несагласна са уставним овлашћењем законодавца да уређује својинске, облигационе односе и друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тач. 6), 7) и 8) Устава), као и са одредбама Устава према којима се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом, односно да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (члан 86. ст. 1. до 3). Наведене одредбе Устава представљају правни основ да се законом регулише поступак промене власништва друштвеног, односно државног капитала, а одређивање категорија лица и услова које та лица морају да испуњавају за остваривање овог права у оквиру је уставне надлежности законодавца да уређује услове, начин и рокове претварања постојеће друштвене својине у приватну својину.

У односу на наводе иницијатива да оспорена одредба Закона повређује уставно начело једнакости грађана пред Уставом и законом из члана 21. Устава,

Уставни суд је оценио да оспорена одредба Закона о приватизацији управо омогућује свим осталим лицима који нису остварили право на акције без накнаде у складу са Законом о својинској трансформацији да остваре такво право. Тиме се не ствара неједнакост (дискриминација) грађана с обзиром на њихова својства утврђена одредбом члана 21. став 3. Устава, јер уставни принцип једнакости који произлази из уставног принципа забране дискриминације, не подразумева једнакост грађана у апсолутном смислу те речи, већ јемчи једнакост грађана који се налазе у идентичним правним ситуацијама.

Уставни суд је, оцењујући уставност одредбе члана 25. став 1. тачка 4) Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, број 123/07), која, такође, прописује да право на бесплатне акције остварују лица која испуњавају, поред осталог, услов да право на акције без накнаде нису на било који начин остварили у складу са Законом о својинској трансформацији, на истоветан начин одлучио Решењем број IУ-12/2008 од 23. априла 2009. године, када је оценио да оспорена одредба Закона није несагласна са Уставом.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 74. Закона о приватизацији није несагласна са одредбама чл. 21, 82, члана 86. ст. 1. и 2. и члана 97. тач. 2), 6), 7), 8) и 17) Устава Републике Србије. Како је нашао да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспореног Закона, Суд 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, Суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-42/2010 од 28. октобра 2010. године

**Закон о здравственој заштити**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09 – други закон)**  
– члан 29.

Право пацијента на слободан избор доктора и здравствене установе из оспорене одредбе Закона о здравственој заштити, које свим пацијентима, без обзира на њихов статус здравственог осигурања, гарантује слободу да изаберу доктора медицине и стоматологије, као и здравствену установу у којој ће се лечити без ограничења, под условом да такву здравствену услугу плате уколико је она изузета из система обавезног здравственог осигурања и право на „изабраног лекара“ у систему обавезног здравственог осигурања и на избор здравствене установе са којом је Републички завод закључио уговор о пружању здравствене заштите, по основу Закона о здравственом осигурању су различита права. Чињеница да лекар који приватну праксу обавља у складу са законом не може бити изабрани

лекар од стране пацијента који користи здравствену услугу по основу обавезног здравственог осигурања не значи да је приватна лекарска пракса у примарној здравственој заштити стављена у подређен положај у односу на исту делатност која се обавља у здравственим установама које пружају услуге осигураницима по основу обавезног осигурања.

Сагласно одредбама члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да врши оцену међусобне сагласности одредаба општих аката исте правне снаге, па тиме ни два закона.

Уставни суд донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 29. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09 – други закон).

## О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 29. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09 – други закон).

Подносилац иницијативе сматра да одредба члана 29. Закона о здравственој заштити није у сагласности са одредбама чл. 21, 84. и 86. Устава, чл. 4. и 8. Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09) и чл. 1, 2. и 3. Конвенције о дискриминацији (запослење и занимање) из 1958. године, усвојене на Генералној конференцији Међународне организације рада у Женеви, 4. јуна 1958. године. Наводећи разлоге за оспоравање одредбе члана 29. Закона у односу на наведене одредбе Устава, иницијатор истиче да је, сходно овој одредби Закона, очигледно да лекар који своју делатност као приватну праксу обавља у складу са Законом, не може бити изабрани лекар од стране пацијената, иако се и у приватном сектору обавља примарна здравствена заштита, чиме се повређују уставна начела о забрани дискриминације, једнаком правном положају на тржишту и једнакој правној заштити свих облика својине. По мишљењу иницијатора, такође је очигледно да се применом оспорене одредбе Закона долази у ситуацију да су лекари из приватне праксе стављени у неравноправан положај, односно да су дискриминисани у односу на лекаре из примарне здравствене заштите у државном сектору, тј. да је читава приватна лекарска пракса у примарној здравственој заштити стављена у подређен положај у односу на исту делатност која се обавља у здравственим установама, чиме



је ова одредба у супротности и са наведеним одредбама Закона о забрани дискриминације и Конвенције о дискриминацији (запослење и занимање) из 1958. године. Подносилац иницијативе такође тражи да Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене оспорене одредбе Закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о здравственој заштити је („Службени гласник РС“, број 107/05) донела је Народна скупштина, на седници од 28. новембра 2005. године, ступио је на снагу 10. децембра 2005. године и од тада није мењан нити је допуњаван, осим што је одредбом члана 109. Закона о трансплантацији ћелија и ткива („Службени гласник РС“, број 72/09) предвиђено да ће даном почетка примене овог закона (1. јануар 2010. године) престати да важи одредба члана 48. став 3. Закона о здравственој заштити, у делу који се односи на узимање, чување и пресађивање делова људског тела. Овим законом уређује се систем здравствене заштите, организација здравствене службе, друштвена брига за здравље становништва, општи интерес у здравственој заштити, права и обавезе пацијената, здравствена заштита пацијената, оснивање Агенције за акредитацију здравствених установа Србије, надзор над спровођењем овог закона, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење здравствене заштите.

Оспореном одредбом члана 29. Закона о здравственој заштити прописано је да сваки пацијент има право на слободан избор доктора медицине, односно доктора стоматологије и здравствене установе, односно слободан избор различитих медицинских процедура, у складу са законом, на основу одговарајућих информација о могућим ризицима и последицама по здравље пацијента.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, 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 заштиту свог физичког и психичког здравља, да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом (члан 68. ст. 1. и 3); да сви имају једнак правни положај на тржишту (члан 84. став 1); да се јемче приватна, задружна и јавна својина и да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 86. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, систем у областима здравства (члан 97. тачка 10)).

Конвенцијом Међународне организације рада бр. 111, која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања („Службени лист ФНРЈ“, број 3/61) утврђено је: да за примену ове конвенције, израз дискриминација подразумева свако прављење разлике, искључење или давање првенства заснованог на раси, боји, полу, вери, политичком мишљењу, националном или социјалном пореклу, који иду за тим да униште или наруше једнакост могућности или поступања у погледу запошљавања или

занимања, као и свако друго прављење разлике, искључење или давање првенства, које иде за тим да уништи или наруши једнакост могућности или поступања у погледу упошљавања или занимања, које ће моћи поименце назначити заинтересована држава чланица након консултовања представничких организација послодаваца и радника, ако оне постоје, и других одговарајућих органа, да прављење разлике, искључење или давање првенства који се заснивају на траженим квалификацијама за неко одређено запослење нису сматрани као дискриминација, те да за примену ове конвенције речи упошљавање и занимање подразумевају приступ стручном оспособљавању, приступ запошљавању и разним занимањима, као и услове запослења (члан 1); да се свака држава чланица, за коју је ова конвенција на снази, обавезује да формулише и спроводи националну политику која тежи да унапреди, помоћу метода прилагођених националним условима и обичајима, једнакост могућности и поступка у погледу запошљавања и занимања, у циљу отклањања сваке дискриминације у том погледу (члан 2); да свака држава чланица, за коју је ова конвенција на снази, треба, на начин прилагођен националним приликама и обичајима да настоји да успостави сарадњу са организацијама послодаваца и радника и осталим одговарајућим организацијама у циљу прихватања и спровођења ове политике, да доноси законе и подстиче доношење програма за оспособљавање којима би се обезбедило прихватање и спровођење ове политике, да укине сваку законску одредбу и да измени сваку административну одредбу или праксу која се не слаже са поменутом политиком, да спроводи ову политику у погледу упошљавања под директном контролом неке националне власти, да обезбеди спровођење ове политике у делатностима служби за професионалну оријентацију (за стручно оспособљавање) и за упошљавање под контролом неке националне власти и да назначи у својим годишњим извештајима о примени Конвенције, мере које су предузете сагласно овој политици, као и постигнуте резултате (члан 3).

Законом о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09) прописано је: да су сви једнаки и уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства, да је свако дужан да поштује начело једнакости, односно забрану дискриминације (члан 4); да повреда начела једнаких права и обавеза постоји ако се лицу или групи лица, због његовог односно њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује (члан 8).

Према оцени Уставног суда, за оцену уставности оспореног члана 29. Закона о здравственој заштити од значаја су и следеће одредбе овог закона, којима је прописано: да је здравствена заштита, у смислу овог закона, организована и свеобухватна делатност друштва са основним циљем да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице (члан 2. став 1); да је здравствена делатност делатност којом се обезбеђује здравствена

заштита грађана, а која обухвата спровођење мера и активности здравствене заштите које се, у складу са здравственом доктрином и уз употребу здравствених технологија, користе за очување и унапређење здравља људи, а коју обавља здравствена служба (члан 5. став 1); да здравствену службу у Републици чине здравствене установе и други облици здравствене службе (у даљем тексту: приватна пракса), који се оснивају ради спровођења и обезбеђивања здравствене заштите, као и здравствени радници, односно здравствени сарадници, који обављају здравствену делатност, у складу са овим законом (члан 6); да се начело приступачности здравствене заштите остварује обезбеђивањем одговарајуће здравствене заштите грађанима Републике, која је физички, географски и економски доступна, односно културно прихватљива, а посебно здравствене заштите на примарном нивоу (члан 19); да се начело свеобухватности здравствене заштите остварује укључивањем свих грађана Републике у систем здравствене заштите, уз примену обједињених мера и поступака здравствене заштите које обухватају промоцију здравља, превенцију болести на свим нивоима, рану дијагнозу, лечење и рехабилитацију (члан 21); да се начело континуираности здравствене заштите остварује укупном организацијом система здравствене заштите која мора бити функционално повезана и усклађена по нивоима, од примарног преко секундарног до терцијарног нивоа здравствене заштите и која пружа непрекидну здравствену заштиту грађанима Републике у сваком животном добу (члан 22); да се начело ефикасности здравствене заштите остварује постизањем најбољих могућих резултата у односу на расположива финансијска средства, односно постизањем највишег нивоа здравствене заштите уз најнижи утрошак средстава (члан 24); да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вредности, односно има право на физички и психички интегритет и на безбедност његове личности, као и на уважавање његових моралних, културних, религијских и филозофских убеђења (члан 25); да сваки пацијент има право на доступну здравствену заштиту у складу са здравственим стањем, а у границама материјалних могућности система здравствене заштите (члан 26); да здравствена установа обавља здравствену делатност, а приватна пракса одређене послове здравствене делатности (члан 45. став 2); да се здравствене установе могу оснивати средствима у државној или приватној својини, ако овим законом није друкчије уређено (члан 46. став 2); да примарну здравствену заштиту у дому здравља грађани остварују преко изабраног лекара (члан 98. став 1); да изабрани лекар води потпуну медицинску документацију о здравственом стању пацијента и да се здравствена заштита преко изабраног лекара остварује у складу са законом којим се уређује област здравственог осигурања (члан 99. ст. 4. и 5).

Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05) прописано је: да се обавезно здравствено осигурање организује на начелу солидарности и узајамности, као и другим начелима, утврђеним овим законом и да се у спровођењу обавезног здравственог осигурања примењују начела здравствене заштите и остварују права пацијената, утврђена

законом којим се уређује здравствена заштита (члан 5); да се у остваривању здравствене заштите, осигураном лицу обезбеђује право на слободан избор здравствене установе и слободан избор лекара (у даљем тексту: изабрани лекар), са којима је Републички завод закључио уговор о пружању здравствене заштите (члан 141. став 3); да се уговором између матичне филијале и даваоца здравствених услуга одређују лекари појединци који имају овлашћења изабраног лекара, да је давалац здравствених услуга из става 1. овог члана дужан да на видном месту истакне списак лекара које осигурано лице може да одабере за свог изабраног лекара, да изабрани лекар закључује посебан уговор са матичном филијалом о обављању послова изабраног лекара за потребе обавезно осигураних лица (члан 147); да је лекар који испуњава услове прописане овим законом за изабраног лекара дужан је да прими свако осигурано лице које га изабере, осим ако је код тог изабраног лекара евидентиран број осигураних лица већи од утврђеног стандарда броја осигураних лица по једном изабраном лекару (члан 148).

Из наведеног произлази да је Република Србија надлежна да уреди и обезбеди систем у областима здравства и да је уставна обавеза да се здравствена заштита, као један део тог система, уреди законом. Законом о здравственој заштити дефинисана је здравствена заштита као организована и свеобухватна делатност друштва са основним циљем да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице, што значи да се ради о делатности од општег друштвеног интереса, која се обавља као јавна служба и остварује на нивоу Републике, аутономне покрајине, општине, односно града, послодавца и појединца. Полазећи од наведеног, одредбама чл. 19. до 24. Закона предвиђена су начела здравствене заштите, која представљају основ за уређивање система здравствене заштите, односно за остваривање права пацијената на здравствену заштиту. Ова начела односе се на приступачност, правичност, свеобухватност, континуираност, ефикасност и стално унапређивање квалитета здравствене заштите. На основу ових начела пацијент у области здравствене заштите остварује права која су одређена одредбама чл. 26. до 40. Закона о здравственој заштити и која представљају општа права сваког пацијената, без обзира на то да ли има сопствени основ здравственог осигурања или не. Једно од права пацијената предвиђено спореном одредбом члана 29. Закона је и право пацијента на слободан избор доктора медицине, односно доктора стоматологије и здравствене установе, односно слободан избор различитих медицинских процедура, у складу са законом, на основу одговарајућих информација о могућим ризицима и последицама по здравље пацијента. Слободан избор доктора и здравствене установе не представља Уставом зајемчено право пацијента из области здравствене заштите. Ово право је установљено законом и односи се на све пацијенте без обзира на њихов статус у домену здравственог осигурања, тј. да ли имају обавезно здравствено осигурање или не. Наиме, сваки пацијент има слободу да изабере доктора медицине и доктора стоматологије, као и здравствену установу у којој ће се лечити без ограничења, под условом да

такву здравствену услугу плати, уколико је иста изузета из система обавезног здравственог осигурања, било по основу субјекта који услугу пружа, или по основу врсте услуге која се пацијенту пружа или пак, уколико то пацијент који је корисник обавезног здравственог осигурања жели да учини због квалитета услуге која се у одређеној здравственој установи пружа, а која се не налази у мрежи здравствених установа чији рад се финансира из средстава обавезног здравственог осигурања. Уколико пак, то не жели, Законом о здравственом осигурању је уређено право на слободан избор доктора у остваривању здравствене заштите лица којима су обезбеђена права из обавезног здравственог осигурања, и то одредбом члана 141. став 3. Закона, којом је прописано да се у остваривању здравствене заштите, осигураном лицу обезбеђује право на слободан избор здравствене установе и слободан избор лекара (за који се у даљем тексту Закона користи термин „изабрани лекар“), са којима је Републички завод закључио уговор о пружању здравствене заштите. Из наведене одредбе Закона о здравственом осигурању се види да се термин „изабрани лекар“ односи на слободан избор лекара у остваривању здравствене заштите само пацијената – осигураних лица по основу обавезног здравственог осигурања, а не свих пацијената. Из истих разлога је одредбом члана 99. став 5. Закона о здравственој заштити прописано да се здравствена заштита преко изабраног лекара остварује у складу са законом којим се уређује област здравственог осигурања. То значи да предмет уређења остваривања здравствене заштите преко изабраног лекара није материја која се уређује оспореним Законом о здравственој заштити, већ другим законом из система у области здравства, тј. Законом о здравственом осигурању. Исти принцип се односи и на право слободног избора здравствене установе, с обзиром на то да ли се налази у мрежи или не здравствених установа са којима је Републички завод за здравствено осигурање закључио уговор о пружању здравствених услуга.

По оцени Уставног суда, из наведеног следи да право пацијента на слободан избор доктора и здравствене установе из оспореног члана 29. Закона о здравственој заштити, као једно од општих права пацијената, није идентично праву на изабраног лекара и праву на избор здравствене установе по основу Закона о здравственом осигурању, како то иницијатор истиче у својој иницијативи. Наиме, ради се о различитим правима која су установљена различитим законима из система у областима здравства и стога се морају тако и посматрати. Имајући у виду да је право на слободан избор доктора медицине и стоматологије, као и здравствене установе из члана 29. Закона о здравственој заштити једно опште право које је законом загарантовано свим пацијентима без обзира на њихов статус здравственог осигурања, сагласно предмету уређења Закона о здравственој заштити, Уставни суд је оценио да оспореном одредбом члана 29. Закона није повређено начело забране дискриминације, јер право слободног избора доктора и здравствене установе у остваривању здравствене заштите није ограничено на одређене категорије пацијената, већ је као такво утврђено за све пацијенте.

Поводом навода иницијатора да су оспореном одредбом члана 29. Закона лекари из приватне праксе стављени у неравноправни положај у односу на лекаре из примарне здравствене заштите у државном сектору, Уставни суд је констатовао да наводи иницијатора нису оправдани, јер се наведеном одредбом Закона утврђује једно опште право пацијента, а не правни положај лекара у различитим организационим облицима здравствене службе.

Што се тиче навода иницијативе да су оспореном одредбом члана 29. Закона повређена економска уставна начела о једнаком правном положају субјеката на тржишту из члана 84. став 1. Устава и зајемченост свих облика својине из члана 86. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да се наведене уставне одредбе не могу довести у везу са оспореним чланом 29. Закона, јер је њиме утврђено једно опште право пацијената, а не правни положај различитих организационих облика здравствене службе. Поред наведеног, Уставни суд указује да здравствена делатност, као делатност од општег друштвеног интереса, која се обавља као јавна служба, не подлеже уставним јемствима која се односе на слободу предузетништва и правни положај субјеката на тржишту, јер се на њихово уређење примењују одредбе јавног, а не привредног права.

Поводом навода иницијатора да оспорени члан 29. Закона није у сагласности са одредбама чл. 1, 2. и 3. Конвенције Међународне организације рада бр. 111, која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања, Уставни суд је закључио да с обзиром на материју која је уређена овом конвенцијом, није могуће довести у правну везу наведене одредбе Конвенције са општим правом пацијента на слободан избор доктора, који је предвиђен оспореним чланом 29. Закона о здравственој заштити, па из тих разлога не може ни постојати ни повреда наведених одредаба Конвенције Међународне организације рада бр. 111, која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања.

Полазећи од захтева иницијатора да Уставни суд оцени усклађеност оспорене одредбе члана 29. Закона о здравственој заштити са одредбама чл. 4. и 8. Закона о забрани дискриминације, Уставни суд констатује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да врши оцену међусобне сагласности одредаба два закона, јер се ради о општим актима исте правне снаге.

Имајући у виду наведено, Уставни суд није нашао основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 29. Закона о здравственој заштити, па сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу није прихватио.

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

Решење Уставног суда

Закон о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије  
по уговорима о девизним депозитима грађана ороченим код  
Дафимент банке АД Београд, у ликвидацији и по девизним средствима  
грађана положеним код Банке приватне привреде  
Црне Горе д. д. Подгорица  
(„Службени лист СРЈ“, број 36/02, и „Службени гласник РС“, број  
101/05)  
– члан 2, члан 4. став 4. и чл. 17. и 25.

Република Србија није „изворни јемац“ за девизну штедњу чије је враћање уређено оспореним законом, већ је обавеза (јавни дуг) Републике за ове депозите настала преузимањем дела јавног дуга Савезне Републике Југославије, што се, сагласно одредбама члана 93. Устава, уређује законом.

Оспореним одредбама Закона девизним депонентима на које се примењују не одузима се право својине, зајемчено одредбама члана 58. Устава, већ се њима прописују мере контроле коришћења ове имовине (исплата на рате, без обрачунавања и исплате камате), односно ограничења у смислу постепеног повраћаја средстава, чиме се, према оцени Уставног суда и ставу Европског суда за људска права, обезбеђује правична равнотежа између општег интереса заједнице и легитимног захтева депонента за његовом првобитном штедњом, као и имовинских права других лица у истој ситуацији.

Како је одредбама Закона у делу који се примењује као републички пропис утврђена висина обавезе Републике и начин њеног извршавања од дана ступања на снагу закона и убудуће за девизну штедњу која до дана његовог ступања на снагу није исплаћена, а имајући у виду и да је Савезна скупштина у поступку доношења Закона утврдила нарочито оправдане разлоге за његово раније ступање на снагу, Уставни суд није нашао да има основа за покретање поступка за оцену сагласности оспореног закона са одредбама чл. 196. и 197. Устава.

Уставни суд није био надлежан да оцењује сагласност оспореног закона са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, која је у међувремену и престала да важи.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 2, члана 4. став 4. и чл. 17. и 25. Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по уговорима о девизним депозитима грађана ороченим код Дафимент банке АД Београд, у ликвидацији и по

девизним средствима грађана положеним код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица („Службени лист СРЈ“, број 36/02, и „Службени гласник РС“, број 101/05).

2. Одбацују се иницијативе за оцену сагласности Закона из тачке 1) са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03).

### Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и оцену сагласности одредаба чл. 2. и 3, члана 4. став 4. и чл. 17. и 25. Закона наведеног у изреци са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, Универзалном декларацијом о правима човека и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.

По мишљењу подносилаца иницијатива оспореним одредбама члана 2, члана 4. став 4. и члана 17. Закона јавни дуг по основу девизних депозита орочених код Дафимент банке и Банке приватне привреде утврђен је у износу који је значајно нижи од средстава које су грађани депоновали у тим банкама. Стога им се, како наводе, оспореним законским одредбама одузима, односно ограничава имовина супротно одредбама чл. 34. и 55. Устава Републике Србије од 1990. године, као и наведеним међународним актима који гарантују право својине. Даље се наводи да оспорене одредбе Закона нису у сагласности ни са Законом о облигационим односима, Законом о девизном пословању и другим законима, јер једнострано мењају вољу уговорних страна и онемогућавају извршавање закључених уговора о девизној штедњи под уговореним условима, чиме су „поништени“ сви закони у складу са којим су ти уговори закључени и у складу са којим треба да буду и извршени, укључујући и одлуке судова донете у споровима вођеним поводом тих уговора. Истиче се да се штедише којима се дуг враћа по овом закону доводе у неравноправан положај у односу на друге штедише Дафимент банке који су подигли и главницу и камату по закљученим уговорима, јер се штедишама који нису реализовали своје уговоре оспореним одредбама Закона штедња умањује за износ исплаћених камата и депозита. Такође, иницијатори сматрају да штедише Дафимент банке имају различит положај у односу на девизне штедише банака чија су права уређена другим законом, из разлога што им се не признаје камата на утврђени дуг.

Члан 3. Закона, по мишљењу подносилаца иницијативе, није у сагласности са одредбама чл. 1, 13, 16, 18, 21. и 58. Устава од 2006. године, те одредбама члана 1. Протокола 1, члана 14. Протокола 11 и члана 1. Протокола 12 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, будући да је право на враћање девизне штедње утврђено само депонентима са пребивалиштем на територији Савезне Републике Југославије, односно Републике Србије. Један од иницијатора је навео и да су му оспореном одредбом члана 3. Закона повређена права зајемчена одредбама чл. 32. и 36.



Устава, јер право на своје улоге код Дафимент банке не може да оствари у поступку пред судом.

Иницијативом је оспорен и члан 25. Закона којим је прописано да Закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања. Овај члан Закона није у сагласности са одредбама члана 120. Устава од 1990. године и одредбама члана 52. Уставне повеље јер, како наводи подносилац иницијативе, нису утврђени оправдани разлози за његово ступање на снагу у року краћем од осам дана од дана објављивања. По мишљењу овог иницијатора, Закон је несагласан и са одредбом члана 121. Устава од 1990. године и чланом 53. Уставне повеље, будући да у поступку доношења Закона није утврђен јавни интерес за његово повратно дејство, иако оспорени закон уређује правне односе настале пре његовог ступања на снагу.

Поводом појединих претходних питања у вези са оценом уставности оспореног закона, Уставни суд је одржао припремне седнице 1. јуна и 20. јула 2004. године. На седници од 16. априла 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), Уставни суд је закључио да иницијативе достави Народној скупштини на мишљење. Такође, Уставни суд је, на основу одредбе члана 42. став 3. Пословника о раду Уставног суда, раздвојио поступак по иницијативама за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 3. оспореног закона и формирао посебан предмет ради даљег вођења поступка.

У мишљењу Народне скупштине, а поводом оспоравања одредаба члана 2, члана 4. став 4. и члана 17. Закона, наводи се да је предмет оспореног закона преузимање јавног дуга од дотадашњег дужника – Савезне Републике Југославије, да сагласно институту преузимања дуга који је уређен одредбама чл. 44б. до 450. Закона о облигационим односима, ако друкчије није уговорено, преузималац не одговара за ненаплаћене камате које су доспеле до тренутка преузимања, те стога и није обавезан да исплати ненаплаћене камате по ороченим депозитима. Даље се наводи да се право на исплату утврђује према једном депоненту и да не укључује обрачунавање и плаћање камате, а да се оваквим решењем настојало да се одређеним мерама направи равнотежа између потребе да се изврше обавезе према девизним депонентима, с једне стране, а сачува ликвидност државних средстава, с друге стране, при чему су сагледане и процене о реалним могућностима пореских обвезника за сервисирање дуга по овом основу. У мишљењу се наводи и да су уговорене камате на девизне депозите код ових банака биле нерeално више од уобичајених, што је карактеристично за тзв. пирамидалне банке, што указује на висок ризик да се такав систем у једном тренутку уруши, односно да доведе до неликвидности банке, а што је штедишама морала бити унапред позната чињеница.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Закон о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по уговорима о девизним депозитима грађана ороченим код Дафимент банке АД Београд, у ликвидацији и по

девизним средствима грађана положеним код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица („Службени лист СРЈ“, број 36/02), донет као закон Савезне Републике Југославије и да је тим законом извршавање обавезе која је утврђена као јавни дуг Савезне Републике Југославије по основу депоноване девизне штедње грађана код наведених банака, пренето на Републику Србију и Републику Црну Гору – сразмерно висини девизних депозита грађана чије је пребивалиште на територији тих република. Оспорени закон је у делу у коме је утврђени јавни дуг Савезне Републике Југославије пренет на Републику Србију, на основу одредбе члана 64. став 2. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03) и члана 20. став 5. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), од дана ступања на снагу Уставне повеље наставио да се примењује као пропис Републике Србије. Стога је оцена уставности оспорених одредаба Закона, сагласно члану 167. Устава, извршена у односу на Устав Републике Србије од 2006. године, а поступак по иницијативама које су поднете пре ступања на снагу Закона о Уставном суду, на основу члана 112. Закона, настављен је у складу са одредбама тог закона.

Оспореним одредбама Закона прописано је: да јавни дуг Савезне Републике Југославије по основу неисплаћених орочених девизних средстава грађана по уговорима о депозиту грађана код Дафимент банке АД Београд у ликвидацији обухвата неисплаћене орочене депозите, умањене за износ обрачунатих уговорених камата на те депозите и за износ исплата извршених по депозитима до отварања поступка ликвидације над том банком, као и да се на јавни дуг не обрачунава камата из члана 3. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана (члан 2. ст. 1. и 2); да се право на исплату у предвиђеним ратама, које не укључује обрачунавање и плаћање камате, утврђује по једном депоненту (члан 4. став 4); да јавни дуг СРЈ по основу девизних средстава које су грађани положили у периоду од 15. октобра 1988. до 18. марта 1995. године код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица обухвата неисплаћена девизна средства умањена за износ обрачунатих уговорених камата и за износ извршених исплата до дана ступања на снагу тог закона и да се на јавни дуг не обрачунава камата из члана 3. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана (члан 17); да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном листу СРЈ“ (члан 25). Изменама Закона објављеним у „Службеном гласнику РС“, број 101/05, нису мењане оспорене одредбе Закона.

Уставом је утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и да се Уставом јемче, и као таква примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, а 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 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 (члан 21. став 3); 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 (члан 58. ст. 1. до 3); да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу да се задужују и да се услови и поступак задуживања уређују законом (члан 93); 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, монетарни, банкарски девизни и царински систем, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, као и друге економске односе од општег интереса и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 2), 6), 7), 8), 17)); 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. став 4); да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес, утврђен при доношењу закона (члан 197. став 2).

Универзалном декларацијом о људским правима из 1948. године предвиђено је, поред осталог, да свако има право да поседује имовину, сам и у заједници са другима и да нико не сме бити самовољно лишен своје имовине (члан 17).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05) предвиђено је и то 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 претходне одредбе 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 (члан 1. Протокола 1).

Оспореним одредбама члана 2, члана 4. став 4. и члана 17, као и другим одредбама Закона уређени су услови и начин регулисања обавеза по основу неисплаћених орочених девизних средстава грађана код наведених банака, који су утврђени као јавни дуг Савезне Републике Југославије, а тако утврђени јавни дуг, сагласно одредбама чл. 2. и 17. Закона, од дана његовог ступања на снагу постао је обавеза, односно дуг Републике Србије и Републике Црне Горе – сразмерно висини девизних депозита грађана чије

је пребивалиште на територији тих република (чл. 3. и 18). Из наведених одредаба Закона, по схватању Суда, следи да Република није „изворни јемац“ за девизну штедњу чије је враћање уређено оспореним законом, већ да је обавеза (јавни дуг) Републике за ове депозите настала преношењем, односно преузимањем, дела јавног дуга Савезне Републике Југославије, у висини и на начин одређен оспореним законом. У том смислу, оспореним одредбама Закона уређени су висина и услови задуживања Републике што се, сагласно одредбама члана 93. Устава, уређује законом.

Полазећи од тога да је оспореним одредбама Закона утврђена обавеза Републике да девизне депозите врати у одговарајућим ратама до 2016. године, у висини неисплаћених орочених девизних средстава на које се не обрачунава и не плаћа камата, као и да је другим одредбама Закона, које нису оспорене, предвиђена могућност слободног промета емитованих обвезница (члан 9), могућност њиховог коришћења пре рока доспећа за куповину акција предузећа у процесу својинске трансформације, акција банака, куповину станова, стамбених објеката, пословног простора, земљишта и друге имовине у државној својини, као и могућност коришћења пре рока доспећа за плаћања трошкова лечења, за набавку лекова и у другим случајевима под условима и до износа који пропише Влада (чл. 11. и 13), Уставни суд је оценио да се оспореним одредбама Закона не одузима право својине ових лица зајемчено одредбама члана 58. Устава. По схватању Суда, у односу на девизне штедише чија је штедња оспореним законом утврђена као јавни дуг Републике, оспорене одредбе Закона имају значење прописивања мера контроле коришћења ове имовине (исплата на рате, без обрачунавања и исплате камате), па се стога у конкретном случају поставља питање да ли се тим одредбама Закона ограничава Уставом и међународним актима зајемчено право тих лица на имовину.

Будући да се према одредби члана 18. став 3. Устава, одредбе овог устава 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, Уставни суд је оцењујући основаност навода подносилаца иницијативе да им је оспореним одредбама Закона повређено право на имовину имао у виду и праксу Европског суда за људска права поводом представки „стarih девизних штедиша“ за чију је штедњу јемац била бивша СФРЈ. Европски суд је у вези са овим представкама заузео став да је, полазећи од „страшне реалности привреде“ у бившим републикама СФРЈ у релевантном тренутку, те „широког простора за процену одобрен државама у вези са питањима економске политике“, спорно законодавство које предвиђа постепен повраћај тих средстава постигло правичну равнотежу између општег интереса заједнице и легитимног захтева подносиоца представке за његовом првобитном штедњом, као и имовинских права других лица у истој ситуацији као што је он, те да у таквим околностима Европски суд сматра да није дошло до повреде члана 1. Протокола број 1 (ставови изражени у одлукама донетим у предметима: Трајковски против Бивше

Југословенске Републике Македоније – пресуда број 53320/99 од 7. марта 2002. године, Шуљагић против Босне и Херцеговине – пресуда од 3. новембра 2009. године, Молнар Габор против Србије – пресуда од 8. децембра 2009. године). Европски суд такође сматра значајним и да ли се закони којима су утврђена правила „враћања“ примењују, односно да ли државе извршавају законом предвиђен начин враћања тих средстава (одлука „Шуљагић против Босне и Херцеговине“). Када је реч о оспореним одредбама Закона, по оцени Уставног суда, од значаја је и Одлука Европског суда у случају Илић против Србије од 14. септембра 2010. године у којој је тај суд разматрао повреду члана 1. Протокола 1 у вези са девизним депозитима грађана положеним код Дафимент банке. У наведеној одлуци Европски суд је утврдио да су предузете мере и ограничења били у складу са законитим циљем, те је оценио да су наводи подносиоца неосновани. Европски суд је, позивајући се на ставове заузете у ранијим пресудама („Трајковски против БЈРМ“ и „Молнар Габор против Србије“), оценио да законске мере у овом случају не представљају посебан терет за подносиоца представке, већ да су усмерене на регулисање дуговања у односу на велики број штедиша у складу са принципом правичности, указујући и овога пута да је имао у виду реалност српске економије у датом тренутку и широк простор за слободну процену дат државама у вези са питањима која се односе на економску политику, спорне законе, омогућавање постепене исплате средстава о којима је реч, као и интересе свих других (штедиша) који се налазе у истој ситуацији као подносилац захтева. Такође је констатовано да је Закон који регулише статус штедиша незнатно другачији од „општег законодавства у вези са девизним депозитима“, посебно у вези са умањењем камате и исплатама које су извршене штедишама Дафимент банке, те да се у конкретном случају став Владе у вези са неопходношћу спорног закона чини разумним. У истој одлуци истиче се и да је подносилац представке предузео банкарску трансакцију која је по својој природи подразумевала одређен ризик, те да је очигледно високе камате требало да укажу подносиоцу да постоји озбиљан ризик да ће у одређеном тренутку доћи до колапса пирамидалног система те да неће моћи да дође до депонованих средстава, као ни до камате која је иницијално била уговорена. Стога је закључак Европског суда био да подносилац није претрпео „појединачни и прекомеран терет“, те да су предметна законска ограничења била у складу са законитим циљем који се спроводио.

Полазећи од наведеног Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, није нашао основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима оспорених одредаба члана 2, члана 4. став 4. и члана 17. Закона.

У вези са оспоравањем одредбе члана 25. Закона и његове ретроактивне примене, у достављеном мишљењу Народне скупштине се наводи да оспорени закон нема повратно дејство из разлога што је Законом утврђена динамика извршавања обавеза од дана његовог ступања на снагу па убудуће. Даље се наводи и да су приликом доношења оспореног закона утврђени

нарочито оправдани разлози за његово ступање на снагу у року краћем од осам дана од дана објављивања, сагласно одредби члана 120. раније важећег Устава и члана 196. став 4. Устава од 2006. године.

Оцењујући основаност ових навода подносиоца иницијативе, Уставни суд је констатовао да је оспорени закон донет као Закон Савезне Републике Југославије (јула 2002. године) и да је од дана ступања на снагу Уставне повеље (4. фебруара 2003. године) наставио да се примењује као републички пропис у делу у коме је тим законом извршаваће преузете обавезе Савезне Републике Југославије по основу „старе девизне штедње“ у наведеним банкама пренето на Републику Србију. У том смислу, оспореним одредбама Закона, по схватању Суда, у делу који се примењује као републички пропис утврђена је висина обавезе Републике и начин њеног извршавања од дана ступања на снагу закона и убудуће. Имајући у виду да је оспорени закон донела Савезна скупштина, те да су, према наводу Народне скупштине, у поступку доношења овог закона утврђени нарочито оправдани разлози за његово ступање на снагу у року краћем од осам дана од дана објављивања, као и да је Законом утврђена висина обавезе Републике и начин њеног извршавања за девизну штедњу која до дана његовог ступања на снагу није исплаћена, Уставни суд не налази да из наведених разлога има основа за покретање поступка за оцену сагласности оспореног закона са одредбама чл. 196. и 197. Устава.

Уставни суд је иницијативе у деловима којима се тражи оцена сагласности оспорених одредаба Закона са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1) Пословника о раду Уставног суда одбацио, полазећи од тога да ни на основу Устава од 1990. године који је био на снази у време доношења оспореног закона, као ни на основу одредаба члана 167. Устава од 2006. године, није био надлежан да оцењује сагласност оспореног закона са наведеним актом државне заједнице Србија и Црна Гора, који је у међувремену и престао да важи.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тачка 5) и члана 48. Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-260/2003 од 9. децембра 2010. године

**Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара**  
(„Службени гласник РС“, бр. 26/01, 80/02 и 43/04)  
– чл. 24. и 27а

Оспореним одредбама законодавац је поједина обележја и елементе пореза на регистровано оружје, као посебне врсте пореза на употребу, држање и ношење добара, уредио на основу и у оквиру својих уставних овлашћења, на основу којих у пореској области прописује одређене свр-

сисходне и пропорционалне мере ради остваривања циљева пореске политике, које могу бити фискалне и нефискалне природе, а целисходност пореске политике и мера за њено спровођење, укључујући и одређивање висине појединих фискалних обавеза, су питања о којима Суд није надлежан да одлучује, у смислу одредаба члана 167. Устава.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 24. и члана 27а ст. 1. и 2. Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 80/02 и 43/04) и за оцену сагласности одредбе члана 24. став 2. истог закона са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03 и 5/05) и чланом 1. Протокола 12 уз Конвенцију.

2. Обуставља се поступак за оцену уставности одредаба члана 27а ст. 3. и 4. Закона из тачке 1).

## Образложење

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона наведеног у изреци. Иницијативом поднетом Суду 5. фебруара 2008. године оспорава се уставност одредбе члана 24. став 2. Закона са становишта одредаба чл. 1, 3. и 16, чл. 18. до 22, чл. 24, 25. и 27, члана 35. ст. 2. и 3, члана 36, члана 91. став 2. и члана 194. Устава, као и у односу на одредбе чл. 5, 13. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03 и 5/05) и члана 1. Протокола 12 уз Конвенцију. Цитирајући наведене уставне одредбе, иницијатор истиче да је обавеза плаћања пореза на оружје за које је издата дозвола за ношење оружја за личну безбедност одређена изузетно високо, па се тиме, по мишљењу иницијатора, негира право сиромашнијим грађанима да уопште могу имати оружје за личну безбедност. Иницијатор сматра да се тако прописаном висином наведеног пореза задире у суштину зајемченог права на личну слободу и безбедност гарантованог чланом 27. Устава, што је, по његовом мишљењу, супротно одредбама чл. 18. и 20. Устава. Такође, наводи да се одређивањем непримерено високог пореза који није у складу са економском моћи пореских обвезника крши начело забране дискриминације по основу имовинског стања гарантовано чланом 21. Устава, као и одредбе чл. 13. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола број 12 уз

Конвенцију. Поред овога, у иницијативи се истиче да наведеним Законом није предвиђен делотворан правни лек помоћу кога би могао да се смањи прописани порез у циљу остваривања права на ношење оружја за грађане сиромашнијег имовинског стања. Стога, по наводима иницијатора, порез на ношење оружја могу да плате само имућни грађани, што значи да једино они могу да се одбране од евентуалног напада и угрожавања права на живот, док остали грађани то право немају, иако им Устав у члану 21. став 1. гарантује једнакост пред Уставом и законом. Такође, иницијатор истиче да висина пореза на ношење оружја није одређена у складу са принципом одмеравања пореза према економској моћи обвезника, чиме је учињена повреда одредбе члана 91. став 2. Устава. Иницијативом поднетом Уставном суду 8. јуна 2008. године оспорена је уставност одредаба чл. 24. и 27а Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 80/02 и 43/04) из разлога што је законодавац одредио плаћање пореза који није адекватан предмету опорезивања, односно вишеструко је већи од предмета опорезивања, па је стога „неодржив и противустанован“. У иницијативи се истиче да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са одредбом члана 91. став 2. Устава којом је прописано да се обавеза плаћања пореза и других дажбина заснива на економској моћи обвезника.

Уставни суд је, на основу члана 167. став 1. тачка 1) Устава, надлежан да одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

Оспореним одредбама члана 24. Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 80/02 и 43/04) прописани су годишњи износи пореза на регистровано оружје за које је издат оружни лист за држање и ношење оружја (оружје за лов и спорт), одобрење за држање трофејног оружја или одобрење за држање оружја (правних лица), као и годишњи износи пореза на оружје за које је издат оружни лист за држање оружја за личну безбедност, односно дозвола за ношење оружја за личну безбедност. Уставни суд је констатовао да су оспорене одредбе члана 24. Закона претрпеле измене и допуне ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара („Службени гласник РС“, број 31/09), али оне, по оцени Суда, нису од битног утицаја на одлучивање Суда у овој уставноправној ствари.

Оспореним одредбама члана 27а Закона, које су уведене чланом 12. Закона о изменама и допунама Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара („Службени гласник РС“, број 43/04), прописано је: да се за плаћање пореза за наредну годину износи пореза из члана 24. Закона (као и износи пореза из чл. 4, 10, 15. и 19) усклађују у децембру месецу стопом раста цена на мало за претходних 12 месеци, према подацима републичке организације надлежне за послове статистике (став 1); да се изузетно од става 1. овог члана за плаћање пореза за 2005. годину износи пореза из наведених чланова усклађују у децембру месецу 2004. године стопом раста цена на мало за период од првог наредног месеца од дана ступања на снагу



овог закона до краја новембра 2004. године, према подацима републичке организације надлежне за послове статистике (став 2); да се обрачунавање усклађених пореза из ст. 1. и 2. овог члана врши у односу на износе пореза прописане овим законом, при чему се усклађени износи заокружују тако што се износ до пет динара не узима у обзир, а износ преко пет динара заокружује на десет динара (став 3); да се овлашћује Влада Републике Србије да објави усклађене износе пореза из ст. 1. и 2. овог члана. Уставни суд је констатовао да су ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара („Службени гласник РС“, број 31/09) престале да важе оспорене одредбе члана 27а став 3. (у оспореном делу) и става 4, будући да су замењене новим законским решењима која нису предмет оцене уставности у овој уставноправној ствари.

Одредбама Устава у односу на које иницијатор оспорава одредбу члана 24. став 2. Закона, утврђено је: 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 је владавина права основна претпоставка Устава, да почива на неотуђивим људским правима 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 су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије, да се непосредно примењују и морају бити у складу са Уставом (члан 16. став 2).

Члан 18. Устава 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; 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 2); 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 3).

Одредбом члана 19. Устава одређено је 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.

Одредбама члана 20. Устава утврђено је: 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 (став 1); да се достигнути ниво људских и мањинских

права не може смањивати (став 2); 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 (став 3).

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).

Чланом 22. Устава гарантовано је свакоме право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом и право на уклањање последица које су повредом настале (став 1), као и право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (став 2).

Чланом 24. Устава утврђено је: да је људски живот неприкосновен (став 1); да у Републици Србији нема смртне казне (став 2) и да је забрањено клонирање људских бића (став 3).

Према члану 25. Устава, физички и психички интегритет је неповредив и нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка, а према одредби члана 27. став 1. Устава свако има право на личну слободу и безбедност, а лишење слободе је допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом.

Одредбама члана 35. ст. 2. и 3. Устава утврђено је да свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе, а законом се одређују услови под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало.

Чланом 36. Устава јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (став 1) и утврђује да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (став 2).

Чланом 194. Устава утврђен је принцип хијерархије домаћих и међународних правних аката, тако што је предвиђено: да је правни поредак Републике Србије јединствен (став 1); да је Устав највиши правни акт Републике Србије (став 2); да сви закони и други општи акти донети у Републици

Србији морају бити сагласни са Уставом (став 3); да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом (став 4); да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (став 5).

Чланом 5. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) гарантовано је свакоме право на слободу и безбедност личности. Чланом 13. Конвенције гарантовано је свакоме коме су повређена права и слободе предвиђене Конвенцијом право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то да ли су повреду извршила лица која су поступала у службеном својству, а чланом 14. Конвенције је утврђен принцип забране дискриминације по било ком основу у погледу уживања права и слобода предвиђених овом Конвенцијом.

Чланом 1. Протокола 12 уз Конвенцију прокламована је општа забрана дискриминације тако што је предвиђено 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 с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу.

Оцењујући уставност оспорених одредаба Закона, Уставни суд је, поред одредаба на које су се позвали иницијатори, имао у виду и одредбу члана 91. став 1. Устава према којој се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, као и одредбе члана 97. Устава којима је утврђено овлашћење Републике Србије да, у оквиру своје надлежности, уређује и обезбеђује, поред осталог, и порески систем (тачка 6)) и финансирање остваривања права и дужности Републике утврђених Уставом и законом (тачка 15)).

Из одредаба Устава проистиче да је обавеза плаћања пореза конституирана као уставна обавеза и да је општег карактера, што значи да је свако дужан да плаћа порезе утврђене законом. Такође, Устав утврђује принцип да се обавеза плаћања пореза заснива на економској моћи обвезника, али ближе не дефинише начин, нити одређује критеријуме за одређивање нивоа економске моћи обвезника, већ уређивање тих питања у целини препушта законодавцу. Уставни суд сматра да су оспореним одредбама члана 24. и члана 27а ст. 1. и 2. оспореног закона о порезима на употребу, држање и ношење добара уређена поједина обележја и елементи пореза на регистровано оружје као посебне врсте пореза на употребу, држање и ношење добара (предмет опорезивања, износи пореза, механизам усклађивања висине пореза и др.). Законодавац је ова питања уредио на основу и у оквиру својих уставних овлашћења из члана 97. тач. 6) и 15) Устава. На који начин ће бити уређена поједина обележја и елементи пореза на регистровано оружје, по оцени Суда, ствар је законодавне политике у области уређивања пореског система.

Имајући у виду чињеницу да је набављање, држање и ношење оружја у посебном правном режиму, као и да је правни промет оружја од непосредног значаја за одбрану и личну безбедност грађана и као такав ограничен и условљен добијањем одобрења надлежног органа, Уставни суд је оценио да је оспореним одредбама Закона о порезима на употребу, држање и ношење добра уређена материја на начин којим се не дира у суштину Уставом зајемчених права на живот, физички интегритет, слободу и безбедност, нити се мењају поједина уставна решења. Начело забране дискриминације гарантовано чланом 21. Устава подразумева једнак третман свих пред Уставом и законом, уз дозвољена одступања која се могу оправдати основаним и легитимним разлозима. По оцени Суда, законодавац је Уставом овлашћен да у пореској области прописује одређене сврсисходне и пропорционалне мере ради остваривања циљева пореске политике који могу бити фискалне и нефискалне природе. Целисходност пореске политике и мера за њено спровођење, укључујући и одређивање висине појединих фискалних обавеза, по оцени Суда, питања су о којима Суд није надлежан да одлучује, у смислу одредаба члана 167. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 24. и члана 27а ст. 1. и 2. Закона не садрже повреду начела забране дискриминације из члана 21. Устава, нити повреду члана 91. став 2. Устава према којој се обавеза плаћања пореза заснива на економској моћи обвезника. Стога Суд није нашао основа за покретање поступка за утврђивање неуставности наведених одредаба Закона, те није прихватио иницијативе, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Такође, Суд је утврдио да оспорена одредба члана 24. став 2. наведеног закона није несагласна ни одредбама чл. 5, 13. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 12 уз Конвенцију, будући да се овом одредбом ни по ком основу, па ни по основу имовног стања, не прави разлика међу пореским обвезницима који су имаоци одређених врста оружја, већ је њоме прописано да, под једнаким условима, плаћају у тачно одређеним једнаким годишњим износима порез на регистровано оружје. У том смислу, Суд констатује да је у оквиру тзв. широког поља слободне процене законодавца у пореској области да прописује пореске мере, односно друга средства интервенције ради постизања сврхе и циља одређених закона, уз уважавање пропорционалности између прописаних пореских мера, односно других средстава интервенције и циља закона. Суд сматра да су оспореном одредбом члана 24. став 2. наведеног закона уређена питања из области пореског система на начин којим се не прави разлика међу пореским обвезницима у остваривању права и слобода гарантованих Конвенцијом, те није прихватио поднету иницијативу за оцену сагласности оспорене одредбе Закона са наведеним одредбама Европске конвенције заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 12 уз Конвенцију.

У погледу оспоравања уставности одредбе члана 24. став 2. наведеног закона са становишта осталих уставних одредаба које иницијатор наводи, Уставни суд је оценио да у поднетим иницијативама нису наведени разлози

и објашњења у чему би се састојала евентуална повреда уставности оспорене одредбе Закона, будући да се уставне одредбе на чију повреду се иницијатор позива не могу довести у правну и логичку везу са садржином оспорених одредаба Закона, па је оценио да нема основа за такву тврдњу иницијатора.

У вези са оспоравањем уставности одредаба члана 27. ст. 3. и 4. наведеног закона, будући да су оспорене одредбе Закона престале да важе у току поступка пред овим судом, Уставни суд је обуставио поступак по поднетој иницијативи због престанка процесних претпоставки за вођење поступка, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

На основу изнетог и одредаба члана 46. тач. 5) и 7) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-11/2008 од 9. децембра 2010. године

**Закон о порезима на имовину**  
(„Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02, 135/04 и 61/07)  
– члан 31а став 1. тачка 2)

Законодавац је Уставом овлашћен да у пореској области прописује сврсисходне и пропорционалне мере ради остваривања циљева пореске политике, које обухватају и пореске подстицаје. У том смислу и прописивање да право на пореско ослобођење, као вид пореског подстицаја имају само лица која, поред осталих предвиђених услова, у својини немају било какав стан на територији Републике, а не и лица која имају неодговарајући стан, представља израз целисходности пореске политике, коју Уставни суд, полазећи од одредаба члана 167. Устава, није надлежан да цени.

Уставни суд донео је

**РЕШЕЊЕ**

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 31а став 1. тачка 2) Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02, 135/04 и 61/07).

**Образложење**

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 31а став 1. тачка 2) Закона наведеног у изреци. У иницијативи се наводи да је оспорена законска одредба

у несагласности са одредбама члана 21. ст. 1. и 3. Устава Републике Србије којима је утврђено да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, као и са одредбом члана 194. став 3. Устава којом је утврђено начело да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом. По мишљењу иницијатора, оспореном одредбом Закона врши се дискриминација грађана, јер се из права на ослобођење од плаћања пореза на пренос апсолутних права искључују грађани за куповину тзв. одговарајућег стана. Наиме, иницијатор наводи да се непотпуном дефиницијом „стана који купац већ поседује“, а у смислу оспорене тачке 2) члана 31а став 1. Закона, искључује из права на пореско ослобођење код куповине стана сваки грађанин који у својини има било какав стамбени простор, без обзира на квалитет, површину, структуру и број чланова породичног домаћинства. На овај начин се, по мишљењу иницијатора, стављају у неравноправан (подређени) положај они грађани који су били принуђени да купе неодговарајући стан, те стога иницијатор сматра да је правно логично и правично да је законодавац уместо речи „први стан“ употребио израз „одговарајући стан“, чиме би се обезбедило спровођење уставне одредбе којом се гарантује једнакост свих грађана, што би се у конкретном случају односило на све грађане који први пут решавају стамбено питање у складу са потребама свог домаћинства. Поред овога, иницијатор своје мишљење поткрепљује тиме што наводи да Министарство финансија, као и надлежни порески орган, оспорену одредбу члана 31а став 1. тачка 2) Закона тумаче тако да не постоји основ за остваривање права на ослобођење од пореза на пренос апсолутних права када се право својине на стану преноси, односно продаје лицу које је од 1. јула 2006. године до дана овере уговора о купопродаји имало, односно и даље има у својини или у сусвојини стан на територији Републике Србије, независно од површине тог стана.

На захтев Уставног суда Народна скупштина је 3. децембра 2010. године доставила мишљење о поднетој иницијативи у коме је, пред осталог, истакнуто да одредбе члана 21. ст. 1. и 3. Устава не садрже ограничења за законодавца у погледу уређивања односа у пореској области, како у квантитативном, тако и у квалитативном смислу. Наводи се да је право законодавца да, водећи пореску политику, прописује и случајеве у којима се одређеним субјектима признају пореска ослобођења и олакшице, ради остваривања одређене економске и социјалне политике. Износи се мишљење да уставни принципи једнакости свих пред законом и забране дискриминације не значе апсолутну једнакост, већ једнакост свих лица која се налазе у истој правној ситуацији, те се стога не може доводити у питање уставност прописаног ослобођења од плаћања пореза на пренос апсолутних права по основу куповине првог стана, које представља подстицајну меру за решавање стамбених питања лица која су без стана. У достављеном мишљењу се, такође, наводи да ово право може остварити свако лице које испуњава прописане услове, односно које се нађе у правној ситуацији прописаној оспореном одредбом Закона. Одређивање периода у коме купац до дана

куповине стана није имао стан, као услова за остваривање права на пореско ослобођење, према мишљењу доносиоца закона, имало је за циљ спречавање избегавања плаћања пореза преносом права својине на друга лица, будући да су потенцијални купци из средстава информисања могли имати сазнања о планираном увођењу пореског ослобођења по основу куповине првог стана. На основу наведених разлога, Народна скупштина је мишљења да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе члана 31а став 1. тачка 2) Закона о порезима на имовину.

Одредбама члана 31а став 1. Закона о порезима на имовину прописано је да се порез на пренос апсолутних права не плаћа на пренос права својине на стану или породичној стамбеној згради, односно својинском уделу на стану или породичној стамбеној згради физичком лицу које купује први стан за површину која за купца првог стана износи до 40 м<sup>2</sup> и за чланове његовог породичног домаћинства који од 1. јула 2006. године нису имали у својини, односно сусвојини стан на територији Републике Србије до 15 м<sup>2</sup> по сваком члану (одговарајући стан), под условом да:

1) је купац првог стана пунолетни држављанин Републике Србије, са пребивалиштем на територији Републике Србије;

2) купац првог стана од 1. јула 2006. године до дана овере уговора о купопродаји на основу кога купац стиче први стан, није имао у својини, односно сусвојини стан на територији Републике Србије (оспорена тачка 2)).

Уставом Републике Србије је утврђено: 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 се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, а да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, порески систем (члан 97. став 1. тачка 6)); да Народна Скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7)); 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).

Према оцени Суда, из наведених одредаба Устава произлази уставно овлашћење законодавца да уређује порески систем у свим његовим сегментима, укључујући и прописивање одређених пореских ослобођења. Уставни суд налази да оспорена одредба члана 31а став 1. тачка 2) Закона о порезима на имовину не садржи повреду начела једнакости свих пред законом и начела забране дискриминације утврђених одредбама члана 21. Устава, будући да се ови принципи у пореској материји могу третирати само у смислу једнаких услова опорезивања, односно једнаких услова за остваривање пореских ослобођења. Наиме, полазећи од тога да су пореска ослобођења

део система пореских погодности које имају за циљ остваривање одређених економско-социјалних циљева пореске политике, Уставни суд је оценио да је прописивање одређених случајева пореских ослобођења, субјеката на које се односе и услова за остваривање права на ослобођења израз одређене законодавне политике коју води Народна скупштина. Сагласно наведеном, Уставни суд је нашао да је уставноправно прихватљива аргументација законодавца да у случају одредбе члана 31а став 1. тачка 2) оспореног закона, одређивање субјеката и услова за остваривање права на ослобођење од плаћања пореза на пренос апсолутних права по основу куповине првог стана има значење подстицајне мере за решавање стамбеног питања лица која су без стана, односно која први пут решавају стамбено питање за себе и чланове своје породице, а испуњавају Законом прописане услове.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је утврдио да је законодавац Уставом овлашћен да у пореској области прописује одређене сврсисходне и пропорционалне мере ради остваривања дефинисаних циљева пореске политике, а које обухватају и прописивање одређених пореских подстицаја. У том смислу и прописивање да право на пореско ослобођење, као вид пореског подстицаја имају само лица која, поред осталих предвиђених услова, у својини немају било какав стан на територији Републике, а не и лица која имају неодговарајући стан, представља израз целисходности пореске политике, коју Уставни суд, полазећи од одредаба члана 167. Устава, није надлежан да цени.

Са друге стране, Уставни суд указује да сви грађани који испуњавају Законом прописане услове, те се сагласно томе налазе у истој правној ситуацији, на једнак начин имају право на предвиђено пореско ослобођење, те је стога Суд оценио да се ни са овог становишта не може довести у питање сагласност оспорене одредбе са принципима утврђеним у члану 21. Устава.

С обзиром на изнето, Уставни суд није нашао основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе Закона, те није прихватио иницијативу, сагласно одредби члана 56. 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 донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-158/2008 од 16. децембра 2010. године

**Закон о привредним коморама**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 65/01 и 36/09)**  
– чл. 8. и 9.

Одредбе закона којима су привредне коморе одређене као посебан облик организовања од заједничког интереса за чланове коморе – субјекте који обављају привредну делатност, којима је питање одређивања висине



и плаћања чланарине препуштено члановима коморе, односно њеним органима, а чланство у комори није предвиђено као услов обављања било које делатности чланова коморе, нити је прописана санкција за привредне субјекте који „одбијају“ чланство у комори, нису несагласне Уставу.

Како оспорене одредбе не садрже забрану да чланови привредне коморе, преко других облика удруживања, у складу са законом, остварују своје уставно право на слободу удруживања, Уставни суд је оценио да оспореним одредбама није повређена ни Уставом зајемчена слобода привредних субјеката да се не удружују, а према тумачењу Европског суда за људска права члан 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који јемчи слободу удруживања, не обухвата тзв. удружења јавног права (лекарске, адвокатске, привредне и сл. коморе).

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 8. и 9. Закона о привредним коморама („Службени гласник РС“, бр. 65/01 и 36/09).

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцењивање уставности одредаба члана 9. Закона о привредним коморама („Службени гласник РС“, број 65/01). Подносилац иницијативе сматра да оспорени члан Закона, према коме сви привредни субјекти који имају седиште, односно обављају делатност на територији Републике Србије, чином регистрације обављања делатности постају обавезни чланови више привредних комора са обавезом плаћања чланарине, није у сагласности са одредбама чл. 44. и 64. Устава од 1990. године, којима се гарантује слобода синдикалног и другог организовања, а предузећима и другим организацијама слободно организовање, повезивање и удруживање. Поднеском од 6. јула 2009. године овај иницијатор је одустао од поднете иницијативе, наводећи да је иницијатива постала беспредметна с обзиром на то да према извршеним изменама оспореног закона чланство у привредним коморама више није обавезно.

Уставном суду поднете су и три по садржини идентичне иницијативе за покретање поступка за оцену сагласности одредаба чл. 8. и 9. Закона о привредним коморама са Уставом од 2006. године. Подносиоци иницијативе сматрају да оспорене одредбе Закона којима је одређено да су чланови коморе предузећа и други облици организовања који обављају привредну делатност, предузетници и њихове задруге, као и земљорадничке задруге и други облици организовања (члан 8), те одређено чланство наведених субјеката

у појединим коморама (члан 9), нису у сагласности са одредбама члана 84. Устава. Ово из разлога што, по мишљењу подносилаца иницијативе, оспореним одредбама Закона привредне коморе стичу доминантан положај на тржишту, а у форми чланарине прелива им се новац правних лица која су по сили закона њихови чланови. Сматрају да уставно начело самосталности привредних субјеката претпоставља и њихову самосталност у доношењу одлуке да ли ће бити члан неког од облика организовања комора.

Уставни суд је, 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), на седници од 25. марта 2009. године донео Закључак да иницијативе достави на мишљење Народној скупштини. У остављеном року од 45 дана, а ни касније, Народна скупштина није доставила тражено мишљење, па је поступак, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду настављен.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама Закона о привредним коморама („Службени гласник РС“, број 65/01) прописано: да су чланови коморе предузећа и други облици организовања који обављају привредну делатност, банке и друге финансијске организације и организације за осигурање имовине и лица, да су предузетници који у виду регистрованог занимања обављају привредну делатност и њихове задруге чланови коморе преко општих удружења предузетника, да су земљорадничке задруге и други облици организовања земљорадника колективни чланови коморе преко задружног савеза и да чланови коморе имају једнака права и обавезе (члан 8); да су сви субјекти из члана 8. Закона чланови Привредне коморе Србије и друге одговарајуће привредне коморе (члан 9). Уставни суд је утврдио и да је Законом о изменама и допунама Закона о привредним коморама („Службени гласник РС“, број 36/09), који се примењује од 1. јануара 2013. године, оспорени члан 8. основног текста Закона којим је прописано који су привредни субјекти чланови привредне коморе претрпео одговарајуће термилошке промене, док је оспорени члан 9. измењен тако што је прописано да субјекти из члана 8. Закона постају чланови одговарајуће привредне коморе достављањем писменог обавештења о приступању, односно иступању комори чији су чланови.

Уставни суд је констатовао 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. Стога је оцена уставности оспорених одредаба Закона, на основу члана 167. Устава, извршена у односу на Устав који је на снази.

Уставом 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 се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења (члан 55. став 1); 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 људи (члан 83); да сви имају једнак положај на тржишту; 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 и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 6) и 17)); да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (члан 137. став 2).

За оцену основаности навода подносиоца иницијативе, по схватању Суда, од значаја су и друге одредбе Закона о привредним коморама које прописују: да су привредне коморе интересне, самосталне и пословно-стручне организације привредних друштава, предузетника и других облика организовања који обављају привредну делатност (члан 1); да се коморе организују на територијалном принципу, а да се од 1. јануара 2013. године могу оснивати и према делатностима које обављају привредни субјекти (чл. 2. и 2а); да коморе имају својство правног лица (члан 3); да чланови коморе имају једнака права и обавезе (члан 8. став 4); да је делатност коморе, поред осталог, проучавање питања која се односе на привредне гране заступљене у комори, праћење појава привредног живота и оцењивање њиховог дејства на привреду Републике, односно своје територије или подручја, затим представљање домаће привреде у земљи и иностранству, давање предлога надлежним државним органима за развој и увођење различитих инструмената заштите домаће привреде, неговање добрих пословних обичаја и морала и др. (члан 10); да Привредна комора Србије врши и одређена јавна овлашћења која су јој поверена законом, да штити интерес својих чланова пред државним и другим организацијама у области привредног система, даје иницијативе за доношење републичких закона и других прописа из области привреде и мере текуће економске политике (члан 11); да комором управљају њени чланови преко својих представника у њеним органима (члан 12); да се средства за рад коморе образују од чланарине, накнаде за услуге и из других извора, те да висину чланарине, као и начин и рокове плаћања чланарине утврђује скупштина коморе (члан 21. ст. 1. и 2); да се при комори образује суд части (члан 30); да се стални изабрани суд образује при Привредној комори Србије и привредним коморама

аутономних покрајина (члан 32); да при Привредној комори Србије постоји Спољнотрговинска арбитража (члан 33а).

Полазећи од наведених одредаба Устава, Уставни суд је оценио да су одређивањем привредних комора као облика интересног организовања привредних друштава, предузетника и других облика организовања који обављају привредну делатност, уређивањем питања у вези са оснивањем и делатношћу привредних комора као посебног облика удруживања привредних субјеката, као и положаја ових субјеката као чланова коморе, уређени односи у оквиру Уставом утврђеног овлашћења законодавца да уређује и обезбеђује систем обављања појединих привредних и других делатности. Будући да Закон о привредним коморама одређује привредне коморе као посебан облик интересног организовања субјеката који обављају привредну делатност, да је делатност привредних комора одређена као скуп послова који су од заједничког интереса за све чланове коморе, да Привредна комора Србије врши и законом поверена јавна овлашћења, те да чланство у комори није предвиђено као услов обављања било које делатности чланова коморе, Уставни суд је оценио да нису основани наводи подносиоца иницијативе да су оспорене одредбе чл. 8. и 9. Закона у супротности са одредбама члана 84. Устава којима се јамчи самосталност привредних субјеката, слобода предузетништва, као и заштита од стварања или злоупотребе монополског или доминантног положаја на тржишту. У вези са овим наводима подносиоца иницијативе Уставни суд је констатовао и да Закон не садржи било какву санкцију за привредне субјекте који „одбијају“ чланство у комори, да је питање плаћања чланарине и одређивања њене висине, сагласно Закону, ствар чланова коморе, односно њених органа, те да Закон не садржи ни забрану да ови привредни субјекти, иако чланови привредне коморе, преко других облика удруживања, у складу са законом, остварују своје уставно право на слободу удруживања.

Подносилац иницијативе није захтевао да се оцени сагласност оспорених одредаба Закона са одредбом члана 55. став 1. Устава којом се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења. Међутим, како у поступку оцењивања уставности или законитости Уставни суд није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, односно иницијатора, Суд је стао на становиште да у овом случају треба оценити да ли се одредбама чл. 8. и 9. оспореног Закона ограничава право на слободу удруживања противно забрани ограничења људских права прокламованој одредбом члана 20. став 1. Устава. Приступање овој оцени налагало је најпре да се одреди да ли привредне коморе представљају удружења на које се односе одредбе члана 55. Устава.

Појам удружења дефинисан је у члану 2. Закона о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09). Удружење, у смислу овог закона, јесте добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног општег или заједничког циља или интереса који нису забрањени Уставом или законом. Привредне коморе су у члану 1.

оспореног закона дефинисане као интересне, самосталне и пословно-стручне организације привредних друштава, предузетника и других облика организовања који обављају привредну делатност. Имајући у виду наведено, као и Законом одређену делатност привредних комора да, поред осталог, доприносе циљу који је у општем интересу (праћење појава привредног живота и оцењивања њиховог дејства на привреду, давање одговарајућих предлога надлежним државним органима и др), као и да врше одређена јавна, регулаторна и дисциплинска овлашћења, Уставни суд је закључио да привредне коморе не представљају удружења из члана 55. Устава, већ облик организација јавног права, те да се обавезним удруживањем привредних субјеката у ове организације не ограничава право на слободу удруживања у смислу члана 20. став 1. Устава.

Слобода удруживања има два аспекта: први, позитивни јесте право да се удружује или да се припада удружењу; други, негативни, јесте право да се не удружује, односно да се остане изван сваког удружења. За слободу да се не удружује, такође је значајно питање да ли организација о којој је реч има карактер удружења. У случају да она није удружење у смислу члана 55. став 1. Устава и члана 2. Закона о удружењима, већ јавноправна институција која подразумева обавезно чланство, законодавац не сме спречавати слободу чланова такве организације да оснивају друга удружења. С обзиром на то да оспорени закон о привредним коморама не прописује такву забрану, Уставни суд је оценио да одредбама чл. 8. и 9. овог закона није повређена ни Уставом зајемчена слобода привредних субјеката да се не удружују.

Будући да се одредбе о људским и мањинским правима, према одредби члана 18. став 3. Устава, тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, Уставни суд је констатовао да и према тумачењу Европског суда за људска права члан 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода који јемчи слободу удруживања не обухвата тзв. удружења јавног права (лекарске, адвокатске, привредне и сл. коморе), у која се обавезно удружују припадници одређених занимања, односно професија, која су основана неким јавноправним актом, имају јавна овлашћења, а основни циљ им није промовисање приватних интереса чланова. У предмету *Le Compte, Van Leuven и De Meyere* против Белгије (23. јуни 1981, Серија А број 43, ст. 64. и 65) Европски суд је успоставио три критеријума да би одредио значење речи „удружење“: порекло, циљ и средства организације (у питању је била организација *Ordre des medecines*). Европски суд је констатовао да наведена белгијска организација није основана од стране појединаца, већ од стране законодавних тела, да она остаје интегрисана у оквиру државних структура, да тежи циљу који је у општем интересу (заштита здравља) вршећи одређени облик јавне контроле над медицинском праксом, да су јој законом дата административна, регулативна и дисциплинска овлашћења, која не спадају у област општег права, те да не може бити сматрана удружењем у смислу члана 11. Европске конвенције.

Након тога је истакнуто да оснивање *Ordre des medecines* од стране белгијске државе не сме спречити медицинске практичаре да се окупљају и учлањују у професионална удружења.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, није нашао основа за прихватање иницијативе.

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-94/2006 од 22. децембра 2010. године

**Закон о пензијском и инвалидском осигурању**  
(„Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05 и 63/06)  
– члан 104.

Законодавац није прекорачио своја овлашћења, нити је повредио начело правне сигурности, као једног од елемената уставног начела владавине права, када је Законом о пензијском и инвалидском осигурању, као специјалним законом у односу на Закон о општем управном поступку, уредио понављање поступка, као ванредно правно средство које није временски ограничено.

Полазећи од правне природе овог правног средства, као и правне природе права из пензијског и инвалидског осигурања и чињенице да оспорене одредбе уређују процесноправна, а не материјалноправна питања (права осигураника), Уставни суд је оценио да у конкретном случају не постоји ретроактивност, те се оспореним одредбама не повређује уставни принцип забране повратног дејства закона и других општих аката из члана 197. Устава.

Уставни суд донео је

**РЕШЕЊЕ**

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 104. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05 и 63/06).

**Образложење**

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 104. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05 и 63/06).

Иницијативом су, поред одредаба члана 104. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, оспорене и одредбе члана 240. истог закона и у том делу Уставни суд је решавао у предмету IУ-120/2007, док је, у делу којим се оспоравају одредбе члана 104. Закона, закључком Уставног суда од 28. маја 2009. године поступак издвојен из предмета IУ-120/2007 и формиран нови предмет IУ-119/2009. У иницијативи се, поред осталог, наводи да су оспорене одредбе члана 104. Закона у супротности с одредбом члана 197. Устава Републике Србије, који прописује забрану повратног дејства закона, као и одредбом члана 242. став 3. Закона о општем управном поступку, јер се оспореним одредбама мењају, и то ретроактивно, одредбе Закона о општем управном поступку. Како оспорене одредбе Закона нису у сагласности са наведеном одредбом Закона о општем управном поступку, то су исте, према мишљењу иницијатора, несагласне и са прокламованим уставним принципима о сагласности законских прописа, ретроактивности и правној сигурности грађана. Иницијатор предлаже да Уставни суд утврди да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са Уставом и Законом о општем управном поступку.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспореним одредбама члана 104. Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописано да се против коначног решења фонда, у случајевима када нису испуњени услови за понављање поступка по закону којим је уређен општи управни поступак, или су протекли рокови за понављање поступка по том закону, поступак може поновити: 1) ако се сазна за нове чињенице, односно нађе или стекне могућност да се употребе нови докази који би сами, или у вези са већ употребљеним доказима, могли довести до другачијег решења; 2) када је пропуштено да се у ранијем поступку изнесе нека чињеница, односно доказ који може довести до другачијег решења (став 1); да се понављање поступка покреће на предлог осигураника или по службеној дужности (став 2); да се, ако је предлог за понављање поступка поднет, односно поступак понављања покренут у року од пет година од дана достављања решења осигураннику, у поновљеном поступку примењују прописи који су важили у време доношења решења по коме се поступак понавља, а да се, ако је предлог поднет, односно поступак понављања покренут по истеку тог рока, у поновљеном поступку примењују прописи који важе у време подношења предлога за понављање поступка, односно у време покретања тог поступка по службеној дужности (став 3); да на основу података прибављених у ранијем и поновљеном поступку, надлежни орган новим решењем може раније решење које је било предмет понављања оставити на снази или га заменити новим решењем којим се укида раније решење (став 4).

Устав Републике Србије утврђује: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима (члан 3. став 1); да се пензијско осигурање уређује законом (члан 70. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8)); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, као 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).

Сагласно наведеним одредбама Устава, Република Србија је овлашћена да законом уреди систем пензијског и инвалидског осигурања, права и обавезе по том основу, услове и начин остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања, систем финансирања пензијског и инвалидског осигурања и друга питања од значаја за свеобухватно уређење ове области. Полазећи од карактера права из овог осигурања, а пре свега њихове незастаривости, оспореним одредбама члана 104. Закона утврђена је могућност да се против коначног решења фонда, у случајевима када нису испуњени услови за понављање поступка по закону којим је уређен општи управни поступак, или су протекли рокови за понављање поступка по том закону, поступак може поновити и под посебним условима утврђеним оспореним одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Такође, утврђени су и услови за понављање поступка, субјекти који могу да покрену поступак, а уређено је и питање примене прописа у поновљеном поступку, у зависности од рока у коме је тај предлог поднет у односу на достављање решења осигуранику, као и питање начина поступања надлежног органа. Из наведеног произлази и да понављање поступка, када је у питању пензијско и инвалидско осигурање, није временски ограничено, односно да се тај поступак може покренути у свако доба, под претпоставком да су испуњени законом прописани услови. Понављање поступка је правно средство утврђено Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 32/97 и 31/01, и „Службени гласник РС“, број 30/10) који се, сагласно одредби члана 84. став 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, примењује и у поступку остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања, ако овим законом није друкчије уређено. Оспорене одредбе Закона представљају норме процесноправног карактера којима се уређују специфична питања везана за ванредна правна средства. У том смислу, Закон о пензијском и инвалидском осигурању је, као специјални закон у односу на Закон о општем управном поступку, уредио поједина правила управног поступка која представљају одступање од општег управног поступка, сагласно одредбама Закона о општем управном поступку које утврђују могућност да се другим законима, под одређеним условима, пропишу одступања од правила општег управног поступка (члан 3), односно, да се правоснажно решење може поништити, укинути или изменити само у случајевима који су предвиђени законом (члан 13). Законодавац је наведену могућност искористио тако што је на друкчији начин решио, пре свега, питање рока у коме се осигураник или надлежни орган може користити ванредним правним средством – понављањем поступка. Полазећи од правне природе овог правног средства, као и правне природе права из пензијског и инвалидског осигурања, односно тога да оспорене одредбе уређују процесноправна, а не материјалноправна питања (права осигураника), Уставни суд је оценио да у конкретном случају ретроактивност не постоји те да се, самим тим, оспореним одредбама не повређује уставни принцип забране повратног



дејства закона и других општих аката из члана 197. Устава. Уставни суд указује и да је, оцењујући уставност одредбе члана 104. став 3. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, у односу на Устав Републике Србије од 1990. године, на истоветан начин поступио у решењу број IY-251/2003 од 21. априла 2005. године, када је утврдио да оспорена одредба Закона није у несагласности са Уставом.

Уставни суд је ценио сагласност оспорене одредбе Закона и са одредбом члана 3. Устава, с обзиром на то да се у овој уставноправној ствари, иако га као спорно није истакао иницијатор, може поставити и питање правне сигурности, као једног од елемената уставног начела владавине права, и то у односу на то да ли се оспореним одредбама Закона доводи у питање наведено уставно начело тиме што могућност коришћења овог правног средства (понављање поступка) није временски ограничено. Ово питање, у конкретном случају, Суд је сагледавао у светлу разлога којима се, приликом уређивања овог ванредног правног средства, руководио законодавац. Наиме, законодавац је, том приликом, пошао од чињенице да је, до доношења важећег Закона, један број осигураника остварио одговарајућа права по основу пензијског и инвалидског осигурања, а посебно права на инвалидску пензију, на начин који није био у складу са законом и то на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења која нису била заснована на потпуно или тачно утврђеном чињеничном стању. С обзиром на то да могућност остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања на начин који није заснован на закону, односно на правилно и потпуно утврђеном чињеничном стању и даље постоји, законодавац није, у циљу да се обезбеди законито остваривање права из тог осигурања, временски ограничио могућност коришћења овог правног средства, али и тада искључиво под претпоставком да су испуњени законом прописани услови, дакле, само ако се сазна за нове чињенице, односно нађе или стекне могућност да се употребе нови докази који би сами, или у вези са већ употребљеним доказима, могли довести до другачијег решења, односно када је пропуштено да се у ранијем поступку изнесе нека чињеница, односно доказ који може довести до другачијег решења, с тим да се понављање поступка покреће на предлог осигураника или по службеној дужности.

Овакво решење се, са једне стране, заснива на начелу законитости, а са друге стране, с обзиром на циљеве који се желе постићи, задовољава услов легитимности и разумности, као и правичности, и као такво је, по оцени Уставног суда, уставноправно прихватљиво. Ово утолико више, што не само коначност управног акта, него и његова правноснажност има правно обавезујућу снагу и везује орган само док постоји непромењено чињенично (и правно) стање на коме је засновано коначно, односно правоснажно решење, али не и када дође до промене у том чињеничном (и правном стању), што је управо разлог доношења оспорених одредаба Закона. Такође, оспорене одредбе Закона се, по оцени Суда, заснивају на начелу правичности, управо из разлога што исте омогућавају да се затечено чињенично стање ствари усагласи са неспорно утврђеним променама у том чињеничном стању,

те тиме заштити општи интерес, који је садржан у потреби да се права из пензијског и инвалидског осигурања остварују и користе искључиво на начин и под условима утврђеним законом.

Полазећи од свега наведеног, Суд је оценио да оспореним одредбама члана 104. Закона није повређено начело правне сигурности, као једног од елемената уставног начела владавине права из члана 3. Устава.

У погледу захтева за оцену сагласности оспорених одредаба Закона са одредбама 242. Закона о општем управном поступку, Уставни суд је утврдио да се ради о прописима исте правне снаге и да Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује њихову међусобну сагласност.

С обзиром на наведено, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тачка 5) у вези са чланом 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-119/2009 од 22. децембра 2010. године

### *Пресуђена ствар*

**Закон о приватизацији**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10)**  
**– члан 12а**

Законодавац је, у оквиру свог уставног овлашћења да уреди услове, начин и рокове за претварање постојеће друштвене својине у приватну, одредио и круг лица са статусом купца капитала или имовине у поступку приватизације, која то својство могу изгубити под законом прописаним условима. О уставности оспорених одредаба Суд је већ изнео став у Одлуци IY-166/2005 од 25. децембра 2008. године, када је оценио да се њима не врши дискриминација грађана, нити угрожава њихова једнакост и слобода предузетништва, односно правна сигурност.

Уставни суд донео је

### РЕШЕЊЕ

1. Одбацују се захтеви за оцену уставности одредаба члана 12а Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредаба Закона из тачке 1).

## Образложење

Уставном суду поднете су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 12а Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10). У иницијативи којом се оспорава одредба члана 12а став 2. Закона наводи се да оспорена одредба није у сагласности са Уставом, јер допушта неосновано обогаћење субјекта приватизације и Агенције за приватизацију, да се вредност штете не може утврђивати унапред, а „у већини случајева никаква штета није ни наступила“, да је нејасно о каквој се штети ради и да Закон о облигационим односима не познаје овакав облик штете. У другој иницијативи, којом су оспорене одредбе члана 12а Закона у целини, наводи се да се овим одредбама Закона повређује зајемчена равноправност приватне и других облика својине, те се установљава неуставна неравноправност у специфичном односу Агенције, купца и субјекта приватизације и да је Република Србија прописала повлашћен статус субјекта јавне својине – Агенције, коју је сама основала, именovala јој органе и доделила јавна овлашћења, а „све на штету равноправности учесника-купца, уговорне стране која према самом Закону, може бити само у приватној и задружној својини“ Стога су, према мишљењу овог иницијатора, одредбе члана 12а Закона о приватизацији несагласне са одредбама члана 84. став 1. и члана 86. ст. 1. и 2. Устава, као и са одредбом члана 194. Устава, која утврђује да је Устав највиши правни акт Републике Србије. Иницијатор предлаже да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави извршење појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспорених одредаба члана 12а Закона.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да су оспорене одредбе члана 12а Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10) садржане у члану 3. Закона о изменама и допунама овог закона („Службени гласник РС“, број 45/05) и да је наведеним одредбама Закона прописано: да ако учесник на јавној аукцији који је проглашен купцем или који истакне другу највишу понуду не потпише записник или не изврши плаћање у предвиђеном року, губи својство купца и право да учествује на будућим аукцијама које се организују за тај субјект приватизације, као и право на враћање депозита (став 1); да лице из става 1. овог члана уплаћује на име штете која је настала за субјект приватизације и за Агенцију новчани износ у висини од 30% продајне цене на рачун Агенције, од чега 15% припада субјекту приватизације (став 2); да право да учествује на будућим аукцијама које се организују за субјект приватизације из става 1. овог члана нема ни члан породице лица које је изгубило својство купца, као ни правно лице чији је он оснивач (став 3); да се члановима породице у смислу става 3. овог члана сматрају потомци, брачни или ванбрачни друг и родитељи купца (став 4).

Уставом Републике Србије утврђено је: да сви имају једнак правни положај на тржишту, да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског

или доминантног положаја, да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена (члан 84. ст. 1. до 3); да се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, да сви облици својине имају једнаку правну заштиту и да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом (члан 86. ст. 1. и 2); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тач. 6) и 7)).

Оспорене одредбе члана 12а Закона о приватизацији биле су предмет оцене уставности од стране Уставног суда у предмету IУ-166/2005. У тачки 2) изреке Одлуке Уставног суда, донете на седници од 25. децембра 2008. године, нису прихваћене иницијативе за утврђивање неуставности одредаба, поред осталих, и члана 3. Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 45/05), којима су Закону додати чл. 12а и 12б Одлука Уставног суда IУ-166/2005 објављена је у „Службеном гласнику РС“, број 17/09.

У наведеном предмету, Уставни суд је заузео становиште да је оспореним одредбама члана 2. тачка 3) и члана 3. Закона законодавац, у оквиру уставног овлашћења да уреди услове, начин и рокове за претварање постојеће друштвене својине у приватну, одредио и круг лица са статусом купца капитала или имовине у поступку приватизације која то својство могу изгубити под законом прописаним условима. Тиме је исказана воља законодавца да спречи злоупотребу од стране несавесних лица која би неизвршавањем својих уговорних обавеза осујетила спровођење процеса приватизације. Законом прописана санкција губитка својства купца у поступку приватизације погађа само лице које крши законом утврђене и уговором преузете обавезе у поступку приватизације, као и лице које је са њим повезано брачним, ванбрачним и сродничким односом. По оцени Суда, оспореним одредбама Закона се не врши дискриминација грађана, нити угрожава њихова једнакост и слобода предузетништва, односно правна сигурност уопште, на шта се иницијативом указује, већ се из приватизације изузима онај круг лица који би својим учешћем угрозио остваривање законског циља да се приватизацијом обезбеди стварање услова за развој привреде и социјалну стабилност.

Будући да је о уставности оспорених одредаба члана 12а Закона о приватизацији Уставни суд већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативама не произлази да има основа за поновно одлучивање, Суд је наведене захтеве одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона, као у тачки 2) изреке.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана члана 46. тач. 3) и 8) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-49/2008 од 7. октобра 2010. године

**Закон о приватизацији**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10)**  
**– члан 41а**

Уставно опредељење по коме се на законом утврђен начин друштвена својина као својински облик, претвара у приватну својину, основ је за законско прописивање посебног правног режима којим се уређују обавезе учесника у поступку приватизације друштвеног капитала и санкције за неизвршење тих обавеза, што обухвата не само питање садржине уговора, већ и разлоге за раскид уговора о приватизацији, на начин којим се обезбеђује заштита општег интереса. Законско уређивање уговорног односа у поступку приватизације подразумева да се односи који се у оквиру тог процеса заснивају не могу мењати вољом једне од уговорних страна, као и да коначну оцену о испуњености законом прописаних услова за раскид уговора даје надлежни суд.

Будући да је о уставности оспорених одредаба члана 41а Закона о приватизацији Суд већ одлучивао у предмету IУ-166/2005 на седници од 25. децембра 2008. године, а из нових навода и разлога изнетих у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је наведени захтев одбацио.

Уставни суд донео је

**РЕШЕЊЕ**

1. Одбацује се захтев за оцену уставности одредаба члана 41а Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10).

2. Одбацује се захтев да Уставни суд „обавезе надлежне државне органе Републике Србије за спровођење Закона о приватизацији да изврше повраћај у пређашње стање, у свим случајевима у којима је примењен члан 41а Закона о приватизацији“.

**Образложење**

Уставном суду је поднета иницијатива за оцену уставности одредаба 41а Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05,

123/07 и 30/10), у којој се наводи да су оспорене одредбе Закона несагласне са одредбом члана 58. Устава, према којој право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, као и са одредбом члана 84. став 3. Устава, која утврђује да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена. Иницијатор сматра да је оспорени члан 41а Закона „атак на људска права и слободе“, да је став 1. овог члана супротан општеприхваћеним принципима уговорног права, домаћег и међународног, јер се „меша у уговорни однос уговорних страна, крши принцип равноправности страна у уговорном односу“, да су оспорене одредбе овог закона „норме кривичног права, јер кажњавају купце друштвеног капитала конфискацијом стечене имовине“, што је супротно уставном начелу правне сигурности у кривичном праву из члана 34. Устава. Осим тога, одредба члана 41а став 1. оспореног закона у супротности је и са одредбама чл. 124, 135. и 491. Закона о облигационим односима, које се односе на раскид уговора, а самим тим, из разлога што „уноси нејединство у правни поредак Србије“ у супротности је и са чланом 194. Устава. Иницијатор предлаже да Уставни суд покрене поступак за оцену уставности одредаба члана 41а Закона о приватизацији и „обавезе надлежне државне органе Републике Србије за спровођење Закона о приватизацији, да изврше повраћај у пређашње стање, у свим случајевима у којима је примењен члан 41а Закона о приватизацији“.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспореним одредбама члана 41а Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10) прописано: да се уговор о продаји капитала, односно имовине сматра раскинутим због неиспуњења ако, ни у накнадно остављеном року за испуњење, купац не плати уговорену цену, односно било коју од доспелих рата, не инвестира у субјект приватизације на начин, у облику и року утврђеном уговором, располаже имовином субјекта приватизације супротно одредбама уговора, не обезбеди континуитет у обављању регистроване делатности ради чијег је обављања субјект приватизације основан, не достави гаранцију за инвестиционо улагање на начин утврђен уговором, не извршава одредбе о начину решавања питања запослених и у другим случајевима предвиђеним уговором (став 1); да раскидом уговора из става 1. овог члана запослени у субјекту приватизације задржавају власничка права на капиталу стечена у складу са одредбама чл. 42. до 44. Закона, а капитал који је био предмет продаје преноси се Акцијском фонду (став 2); да у случају раскида уговора о продаји капитала, односно имовине због неиспуњења уговорених обавеза од стране купца капитала, купац капитала као несавесна страна, нема право на повраћај плаћеног износа на име уговорене цене, ради заштите општег интереса (став 3).

Уставом Републике Србије утврђено је: 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 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 правни положај на тржишту, да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја, да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена (члан 84. 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); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тач. 6) и 7)); да је правни поредак Републике Србије јединствен, да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом и 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. ст. 1, 4. и 5).

Оспорене одредбе члана 41а Закона о приватизацији су биле предмет оцене уставности од стране Уставног суда у предмету IY-166/2005. На седници Суда од 25. децембра 2008. године донета је Одлука којом се у тачки 1) изреке одбија предлог и не прихватају иницијативе за утврђивање неуставности одредаба члана 13. став 2. и члана 41а Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05 и 123/07), а у тачки 6) изреке одбацују се захтеви за оцену сагласности одредаба Закона о приватизацији са одредбама Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, 22/99 и 44/99). Одлука Уставног суда IY-166/2005 објављена је у „Службеном гласнику РС“, број 17/09.

У наведеном предмету, Уставни суд је заузео становиште да је уставним одређењем, по коме се услови, начин и рок претварања друштвене у приватну својину уређује законом, законодавац, поред осталог, овлашћен да уреди не само питање садржине уговора, већ и разлоге за раскид уговора о приватизацији, на начин којим се обезбеђује заштита општег интереса у процесу претварања друштвеног и државног капитала у приватни. Полазећи од одредаба Устава којима је утврђено да економско уређење у Републици Србији, између осталог, почива на тржишној привреди и равноправности приватне и других облика својине (члан 82. став 1), као и да се јемче приватна, задружна и јавна својина, а да се постојећа друштвена својина

претвара у приватну (члан 86. ст. 1. и 2), Суд је оценио да се процес приватизације заснива на опредељењу уставотворца за успостављање тржишног система привређивања заснованог на приватној својини, као основној претпоставци економског развоја и социјалне стабилности. Такође, Уставни суд је констатовао да се наводима иницијатора којима су оспорене одредбе члана 41а став 1. Закона не доводи у питање само овлашћење законодавца да пропише разлоге за раскид уговора, нити уставна заснованост прописаних разлога, већ заправо њихова целисходност коју Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није овлашћен да цени. У вези са наводима предлагача да се оспореним одредбама члана 41а Закона нарушава принцип равноправности грађана, Уставни суд је имао у виду да је, за разлику од принципа консензуализма и аутономије воља уговорних страна на коме се заснива општи уговорни однос облигационог права, законско уређивање уговорног односа у поступку приватизације израз уставног овлашћења законодавца да та питања уреди. Из императивног карактера законских одредаба којима је процес приватизације уређен следи да се односи који се у оквиру тог процеса заснивају не могу мењати вољом ниједне од уговорних страна у поступку приватизације, нити се једној од страна дају већа права у уговорном односу, већ се читав однос уређује законом. Стога се оспореним одредбама члана 41а Закона не доводи у питање равноправност учесника уговорног односа. Наводи предлагача према којима се оспореним одредбама члана 41а Закона не обезбеђује једнак положај уговорних страна и ускраћује право да спорни однос реше пред судом, по оцени Уставног суда, нису били основани, јер коначну оцену о испуњености законом прописаних услова за раскид уговора даје надлежни суд, а не Агенција за приватизацију. У поступку судске контроле, која се на захтев уговорне стране покреће, утврђује се постојање законом предвиђених услова за раскид уговора. Стога је Суд нашао да нису основани ни наводи иницијатора према којима се оспореним одредбама члана 41а Закона ствара могућност да Агенција за приватизацију неосновано задржи износ примљен по основу уговора који се раскида, односно да не изврши повраћај примљеног другој страни. Задржавање датог у поступку извршења уговора о приватизацији представља законом утврђену последицу раскида уговора о приватизацији због неизвршења, која се заснива на уставном овлашћењу законодавца да, за случај раскида уговора, пропише имовинске санкције у виду претпостављене штете за његово неизвршење од стране несавесне уговорне стране. Уставно опредељење по коме се на законом утврђен начин друштвена својина као својински облик, претвара у приватну својину, основ је и за законско прописивање посебног правног режима којим се уређују обавезе учесника у поступку приватизације друштвеног капитала и санкције за неизвршење тих обавеза. Уставни суд је био становишта да се оспореном одредбом члана 41а став 3. Закона о приватизацији, према којој несавесна страна из уговора о продаји друштвеног капитала, односно имовине, нема право на повраћај датог по основу уговора који је под законом прописаним условима раскинут, не уређују питања одузимања (лишавања), односно ограничавања имовинских права



учесника приватизације, на начин несагласан одредбама члана 58. Устава и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. С тим у вези, Суд је указао да оспореном одредбом Закона није уређен однос државе и титулара права својине које као апсолутно право делује *erga omnes*, већ уговорни однос у који су лица својевољно ушла и располагала властитим имовинским правима, пристајући на све законом прописане услове, не само за закључење, већ и за извршење и раскид уговора о продаји друштвеног капитала. Стога се оспореним одредбама члана 41а Закона не доводе у питање наведене одредбе Устава и Конвенције, које се односе на заштиту права својине у случају недозвољеног задирања од стране државе у имовину појединца. Предлог и иницијативе за оцену сагласности оспорене одредбе члана 41а Закона о приватизацији са одредбама Закона о облигационим односима, Уставни суд је одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) јер, према одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну сагласност закона.

Будући да је о уставности оспорених одредаба члана 41а Закона о приватизацији Суд већ одлучивао, а из нових навода и разлога изнетих у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је наведени захтев одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

У односу на захтев иницијатора да Уставни суд „обавезе надлежне државне органе Републике Србије за спровођење Закона о приватизацији, да изврше повраћај у пређашње стање, у свим случајевима у којима је примењен члан 41а Закона о приватизацији“, Уставни суд је оценио, да сагласно члану 167. Устава, није надлежан за поступање по таквом захтеву, па је, сагласно одредбама члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), захтев одбацио због ненадлежности.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тачка 8) и члана 48. 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-1/2010 од 7. октобра 2010. године

**Закон о праву на бесплатне акције и новчану накнаду  
коју грађани остварују у поступку приватизације  
(„Службени гласник РС“, бр. 123/07 и 30/10)  
– члан 25. став 1. тач. 3) и 4)**

Право на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације није Уставом зајемчено право, већ право чија се садржина, обим и начин остваривања уређују законом, а одређивање

категорија лица и услова које та лица морају да испуњавају за остваривање овог права у оквиру је уставне надлежности законодавца да уређује услове, начин и рокове претварања постојеће друштвене својине у приватну својину.

О покретању поступка за оцену уставности оспорених одредаба Суд је већ одлучивао и донео Решење IY-12/2008 од 23. априла 2009. године, а како из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Суд је захтеве одбацио.

Уставни суд донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацују се захтеви за оцену уставности одредаба члана 25. став 1. тач. 3) и 4) Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, бр. 123/07 и 30/10).

2. Одбацују се иницијативе за оцену уставности Закона из тачке 1).

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 25. став 1. тачка 4) и једна иницијатива за оцену уставности одредаба члана 2. став 1. тачка. 3) и члана 25. став 1. тачка 3) Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, бр. 123/07 и 30/10). У иницијативама се наводи да је оспореном одредбом члана 25. став 1. тачка 4) Закона, којом је као услов за остваривање права грађана на новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације утврђено да право на акције без накнаде нису на било који начин остварили у складу са Законом о својинској трансформацији, повређено начело једнакости грађана пред законом и забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, као и начела социјалне правде из члана 1. Устава и поштовања достојанства личности на раду из члана 60. став 4. Устава. У иницијативама се наводи да је уставно начело једнакости грађана пред законом и забране дискриминације повређено када се ради о запосленима и бившим запосленима који су по основу дела радног стажа остварили право на бесплатне акције према Закону о својинској трансформацији, који немају никаква права на бесплатне акције за преостале године радног стажа, док то није случај са онима који су право на бесплатне акције за део радног стажа остарили у складу са Законом о приватизацији и који то право могу остварити за највише 35 година радног стажа. У односу на оспорене одредбе члана 2. став 1. тачка 3) и члана 25. став 1. тачка 3) Закона, чија је садржина идентична,

подносилац иницијативе сматра да је неуставно то што је предвиђено да запослени треба да имају пребивалиште на територији Републике Србије да би могли да остваре наведено право, с тим што не наводи ни одредбе Устава са којима сматра да су одредбе Закона које оспорава несагласне, а ни уставноправне разлоге због којих тражи оцену уставности. У једној од иницијатива позива се на нецелисходност и неправичност појединих законских решења, па стога иницијатор износи своје мишљење како је требало поделити бесплатне акције и свој став да Закон „доводи грађане Републике Србије у битно неједнак положај и да га треба прогласити неуставним“.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 2. став 1. тачка 3) Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, бр. 123/07 и 30/10) прописано да права у складу са овим законом остварују лица која испуњавају, поред осталог, услов да су на дан 30. јуна 2007. године имала пребивалиште на територији Републике Србије, односно статус привремено расељеног лица са Косова и Метохије. Оспореним одредбама члана 25. став 1. Закона прописано је да се запосленима и бившим запосленима у смислу члана 23. став 1. овог закона сматрају лица која су запослена или су раније била запослена у предузећима и њиховим правним претходницима, осим бивших запослених који су на дан ступања на снагу овог закона запослени у другим привредним субјектима у којима је покренут поступак приватизације и која испуњавају, поред осталог, следеће услове: да су на дан 30. јуна 2007. године имала пребивалиште на територији Републике Србије, односно статус привремено расељеног лица са Косова и Метохије (тачка 3)) и да право на акције без накнаде нису на било који начин остварили у складу са Законом о својинској трансформацији (тачка 4)).

Уставом Републике Србије утврђено је: 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 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 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. 1. до 4); 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, да је Република Србија јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга и да се утицај тржишне привреде на социјални и економски положај запослених усклађује

кроз социјални дијалог између синдиката и послодаваца (члан 82. ст. 1. до 3); да се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, да сви облици својине имају једнаку правну заштиту, као и да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом и да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (члан 86. ст. 1. до 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, правни положај привредних субјеката, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, друге економске и социјалне односе од општег значаја и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 2), 6), 7), 8) и 17));

О уставности оспорених одредаба члана 25. став 1. тач. 3) и 4) Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, бр. 123/07 и 30/10) Уставни суд је већ одлучивао у предмету број IУ-12/2008. На седници Суда од 23. априла 2009. године, Уставни суд је донео Решење којим се у тачки 1) изреке не прихватају иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 2. став 1. тач. 1), 2), 4) и 5), члана 25. став 1. тач. 1), 2), 3), 4) и 5), члана 26. став 2. и члана 30. став 2. Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, број 123/07).

У Решењу IУ-12/2008 од 23. априла 2009. године Уставни суд је заузео становиште да из наведених одредаба Устава, а нарочито одредаба Другог дела „Људска и мањинска права и слободе“ и одредаба члана 86. Устава, произлази да право на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације није Уставом зајемчено право, већ право чија се садржина, обим и начин остваривања прописују законом. Уставни суд је оценио да прописивање услова за стицање права на бесплатне акције, као што су држављанство, пунолетство, које је и иначе услов за стицање одређених права и статуса (изборно право, пословна способност), пребивалиште, односно статус привремено расељеног лица са Косова и Метохије, уписаност у бирачки списак, да право није остварено према ранијим прописима и уписаност у евиденцију носилаца права коју води Агенција за приватизацију, утврђених у члану 2. став 1. тач. 1), 2), 4) и 5), као и у члану 25. став 1. тач. 1) до 5) оспореног закона, није несагласно са уставним овлашћењем законодавца да уређује својинске, облигационе односе и друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тач. 6), 7) и 8) Устава), као и са одредбама Устава према којима се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом, а средства из јавне својине отуђују се на начин и под условима утврђеним законом (члан 86. ст. 1. до 3). Наведене одредбе Устава представљају правни основ да се законом регулише поступак промене власништва друштвеног, односно државног

капитала, а одређивање категорија лица и услова које та лица морају да испуњавају за остваривање овог права у оквиру је уставне надлежности законодавца да уређује услове, начин и рокове претварања постојеће друштвене својине у приватну својину. У односу на наводе иницијатива да оспорене одредбе Закона повређују уставно начело једнакости грађана пред Уставом и законом из члана 21. Устава, Уставни суд је имао у виду и разлоге за доношење оспореног закона, који су наведени у образложењу Предлога Закона. Наиме, у образложењу Предлога оспореног закона управо се као разлог за његово доношење наводи да се овим законом обезбеђује поштовање права грађана на једнакост гарантовано чланом 21. став 3. Устава, јер се његовим доношењем и свим осталим грађанима који нису остварили право на акције без накнаде у складу са Законом о својинској трансформацији („Службени гласник РС“, бр. 32/97 и 10/01) или Законом о приватизацији, даје такво право, односно прописује начин његовог остваривања. Стога је Суд оценио да оспорене одредбе Закона не доводе у питање остваривање уставног принципа једнакости, односно не стварају дискриминацију у оквиру исте категорије лица која испуњавају законске услове за остваривање права у питању.

Будући да је о покретању поступка за оцену уставности оспорених одредаба члана 25. став 1. тач. 3) и 4) Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације Суд већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одбацио захтеве из тачке 1) изреке.

Уставни суд је одбацио иницијативе за оцену уставности одредбе члана 2. став 1. тачка 3) Закона, односно Закона у целини, с обзиром на то да се у поднетим иницијативама не наводе уставноправни разлози за покретање поступка за оцену уставности наведеног Закона, нити одредбе Устава у односу на које се тражи оцена, већ се постављају питања његове правичности, оправданости и целисходности. Уставни суд сматра да формално истицање захтева за оцену уставности не може имати значење иницијативе за покретање поступка, јер се, у конкретним случајевима, ради о захтевима за оцену оправданости и целисходности законских решења, за шта, сагласно одредбама члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да одлучује. Стога је Суд, сагласно одредбама члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одбацио иницијативе због недостатка процесних претпоставки за вођење поступка, као у тачки 2) изреке.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 48. и члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

**Закон о Уставном суду**  
**(„Службени гласник РС“, број 109/07)**  
**– члан 84. став 1.**

Уставно овлашћење законодавца да уређује поступак пред Уставним судом обухвата и прописивање рокова за предузимање појединих процесних радњи у поступку пред Уставним судом, у конкретном случају рока за подношење уставне жалбе, чиме се обезбеђује правна сигурност учесника у поступку, односно свих оних на које се односе акти који се уставном жалбом оспоравају.

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

Одбацује се захтев за оцењивање уставности одредбе члана 84. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 84. став 1. Закона о Уставном суду. Подносилац иницијативе сматра да се оспореном одредбом Закона, одређивањем, односно ограничавањем рока у коме се може изјавити уставна жалба, будући да „судови нису у обавези да у правној поуци укажу на право на уставну жалбу“, доводи у питање право на правну сигурност у казненом праву зајемчено одредбама члана 34. Устава.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 84. став 1. 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.

Уставом Републике Србије зајемчена правна сигурност у казненом праву, на чију повреду подносилац иницијативе указује, сагласно члану 34. Устава, обухвата следећа јемства: 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; да се казне одређују према пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је каснији пропис повољнији за учиниоца, те да се кривична дела и кривичне санкције одређују законом; да се свако сматра невиним за кривично дело

док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда; да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, те да је изузетно, понављање поступка допуштено у складу с казним прописима, ако се открију докази о новим чињеницама које су, да су биле познате у време суђења, могле битно да утичу на његов исход или ако је у ранијем поступку дошло до битне повреде која је могла утицати на његов исход и да кривично гоњење и извршење казне за ратни злочин, геноцид и злочин против човечности не застарева.

Уставни суд је у предмету IУз-252/2009, на седници одржаној 11. фебруара 2010. године, одлучивао о уставности одредаба члана 84. Закона о Уставном суду и донео Решење којим није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање несагласности наведених одредаба Закона са Уставом. Полазећи од одредбе члана 170. Устава којом 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, као и одредбе члана 175. став 3. Устава, према којој се уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука, уређују законом, 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, како је то прописано оспореном одредбом члана 84. Закона, у оквиру уставног овлашћења законодавца да уређује поступак пред Уставним судом. Одређивањем рока у коме се може изјавити уставна жалба, по оцени Суда, не ограничава се могућност изјављивања уставне жалбе установљене одредбом члана 170. Устава, јер се уставна жалба, у Законом прописаном року, може изјавити против свих 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, како је то утврђено наведеном одредбом Устава. Наиме, 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, по схватању Суда, обезбеђује се уставноправна сигурност учесника у поступку, односно правна сигурност свих оних на које се оспорени акти односе.

Полазећи од тога да је о уставности оспорене одредбе члана 84. став 1. Закона о Уставном суду већ одлучивао, те да се одређивање рока за подношење уставне жалбе, по схватању Суда, не може довести у уставноправну везу са јемствима утврђеним одредбама члана 34. Устава, Уставни суд је

оценио да из навода и разлога у поднетој иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање. Стога је Уставни суд одбацио захтев за оцењивање уставности оспорене одредбе члана 84. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: ГУз-1047/2010 од 18. новембра 2010. године



## **2. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОР**



Закон о ратификацији Споразума између Савезне Републике  
Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању  
(„Службени лист СЦГ– Међународни уговори“, број 7/03) – члан 2.

Оспорене одредбе Закона (Споразума) нису, по оцени Суда, несагласне са Уставом, јер се њима не успостављају посебна или нова права из пензијског и инвалидског осигурања, већ се омогућава примена националних прописа, на основу пензијског стажа и осталих елемената сваког појединог осигураника, уз исплату сразмерних делова пензија корисницима, засебно од сваке од држава уговорница и уређује питање потраживања преплаћених износа давања.

Ступањем Споразума на снагу стекли су се услови да се приступи обрачу-ну, односно утврђивању стварне (припадајуће) пензије у складу са национал-ним законодавством, сразмерно дужини пензијског стажа оствареног засебно у свакој од држава уговорница, а установљавањем права носиоца пензијског осигурања да, по службеној дужности, поново одређује и обрачунава износ пензије применом одредаба овог споразума, при чему се правоснажност до-нетог решења не сматра препреком за поновно одређивање, не повређује се начело забране смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава, нити се Споразуму даје повратно дејство.

Чињеница да Споразум не садржи тзв. заштитну клаузулу као спора-зуми које је Република Србија закључила са појединим другим бившим републикама СФРЈ, нема за последицу стварање неједнакости између ко-рисника на које се примењује овај споразум и корисника на које се при-мењују други закључени споразуми, јер се корисници налазе у истој прав-ној ситуацији само у односу на прописе Републике Србије који се на њих примењују, али када су у питању прописи других држава уговорница, они се налазе у различитим правним ситуацијама, с обзиром на то да се ради о различитим правним системима који, по правилу, садрже и различите правне институте и правна правила, те питање једнакости није могуће поставити у ситуацијама које, ни правно ни чињенично, нису исте.

Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност потврђених међународних уговора, јер се ради о општим правним актима исте правне снаге, нити да оцењује сагласност оспорених одредаба Закона (Спора-зума) са одговарајућим одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Закона о општем управном поступку, јер Уставни суд може ценити само сагласност закона са потврђеним међународним уговорима, али не и сагласност потврђених међународних уговора са законом.

Уставни суд донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 2. Закона о ратификацији Споразума између

Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 7/03), у делу који се односи на одредбе члана 36. и члана 42. став 1. Споразума.

2. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу одредаба члана 2. Закона из тачке 1), у делу који се односи на одредбе члана 36. и члана 42. став 1. Споразума.

3. Одбацује се иницијатива за оцену уставности „Закона о социјалном и пензионом осигурању, донетом на основу међународног споразума између СРЈ и БиХ“.

### Образложење

Уставном суду поднете су иницијативе за оцену уставности одредбе члана 2. Закона о ратификацији Споразума између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању („Службени лист СЦГ– Међународни уговори“, број 7/03), у делу који се односи на одредбе члана 36. и члана 42. став 1. Споразума.

У иницијативама којима се оспорава уставност одредбе члана 42. став 1. Споразума, поред осталог, наводи се: да се оспореном одредбом повређују стечена права лица која су право на пензију стекла пре ступања на снагу оспореног споразума, јер је применом оспорене одредбе дошло до умањења правоснажно утврђених пензија, као и да би, стога, корисници који су остварили пензију по закону који је био на снази пре потписивања оспореног споразума, требали да задрже статус и права која су им тим законом утврђена; да правоснажни акти не могу бити испитивани у погледу њихове законитости нити се могу мењати, да субјективно право утврђено правоснажним појединачним актом донетим на основу норми објективног права не може бити укинута или умањено новим нормама објективног права; да оспорена одредба Закона, супротно одредби члана 197. Устава Републике Србије, има повратно дејство, што је за последицу има драстично умањење пензија, које су утврђене пре ступања на снагу оспореног закона; да је оспорена одредба „дискриминаторска“, јер не предвиђа заштитну клаузулу као споразуми које је Србија закључила са Хрватском и Македонијом, а којима је предвиђено да „ПИО“ надокнађује разлику у сразмерном делу пензије све док таква разлика постоји, односно да се ствара неједнакост између корисника пензија на које се односи оспорени споразум и корисника који су део стажа остварили у Хрватској, Македонији и Црној Гори, што оспорену одредбу чини несагласном са одредбом члана 21. Устава; да се Споразум односи на радни стаж остварен на територији Босне и Херцеговине, било када током година прошлог века, у време постојања Југославије, на чијој целој територији су важили основни закони, а корисници стажа оствареног у Југославији уживали су сва права, као да су га остварили у Србији те се, стога, не могу БиХ давати права за одлучивање и за време када није иста била међународно призната држава већ, евентуално, само за стаж који је

остварен од 1992. године, као године осамостаљења; да је оспореном одредбом повређена одредба члана 20. став 2. Устава којом се утврђује да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, као и одредба члана 58. став 1. Устава којом се јемчи уживање имовинских права стечених на основу закона; да је оспорена одредба у супротности са чланом 221. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 34/03), који предвиђа да ће се поступак за утврђивање пензијског стажа окончати по прописима важећим у моменту покретања поступка за пензионисање, са „одредбом члана 255. ЗУП-а, према којој је увек обавезан пристанак странке ако се мења правоснажно решење којим је странка стекла неко право“, затим са „одредбом члана 195. став 1. Закона о ПИО из 1992. године“, као и са „одредбом члана 242. тачка 3) ЗУП-а, према којој се по протеку рока од 5 година од достављања решења странци не може тражити понављање поступка нити се може покренути по службеној дужности“; да је оспореном одредбом нарушено фундаментално начело владавине права *res iudicata*, затим начело *ne bis in idem*, те начело савесности и поштења. Неким од иницијатива се тражи да Уставни суд, у циљу спречавања ненадокнадиве штете, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката донетих на основу оспорене одредбе, као и да Уставни суд „наложи Републичком фонду пензијског и инвалидског осигурања да отклони последице незаконито донетих решења пензионера пензионисаних у периоду од 6. марта 1992. године до 1. јануара 2001. године и да сва правоснажна решења врати у првобитно стање“.

У иницијативама којима се, са истоветном или сличном аргументацијом, истовремено оспорава уставност одредаба члана 36. и члана 42. став 1. Споразума, поред осталог, наводи се: да је оспореним одредбама повређено уставно начело о забрани дискриминације из члана 21. Устава, јер је „институционализована негативна дискриминација пензионера са мешаним стажом из Србије и Босне и Херцеговине у односу на друге пензионере са мешаним стажом“, за које постоји заштитна клаузула у неумањивању укупних пензијских примања, а различито се правно третирају и у односу на кориснике пензије са пензијским стажом само из Србије којима се без њихове сагласности не може умањити пензија утврђена правоснажним пензијским решењем, нити то може да се чини ретроактивно; да су оспорене одредбе у супротности и са одредбом члана 58. став 1. Устава којом се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона; да су оспорене одредбе у супротности са одредбама члана 16. став 2, чл. 18, 194. и 197. у вези са чланом 70. и чланом 97. став 1. тачка 8) Устава, јер, поред осталог, имају повратно дејство и ако то нису налагали општи интереси при његовом доношењу, а оспореном одредбом члана 42. став 1. Споразума повређују се стечена људска права и нарушава систем социјалног осигурања и социјалне сигурности; да је оспорена одредба члана 36. Споразума несагласна са одредбом члана 35. Устава Републике Србије, јер супротно тој уставној норми, утврђује право Фонда ПИО Србије да наплати разлику између сразмерног дела пензије босанскохерцеговачког

носиоца осигурања и износа пензије коју је првобитно исплаћивао својим осигураницима у раздобљу 1992–2003. године, као преплаћеног износа давања у новцу, иако се не ради о штети из наведене одредбе Устава; да су оспорене одредбе Споразума у супротности и са одредбама члана 255. ст. 1. и 3. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97), према којима се правоснажно решење којим је странка стекла неко право не може укинути или изменити без њеног пристанка, а ово решење има правно дејство само за убудуће, као и са одредбом члана 105. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 34/03), која прописује да се правоснажно решење фонда може изменити само ако је ново решење повољније за странку; да оспорене одредбе нису у сагласности ни са чланом 14. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као ни са чланом 1. Протокола 1 уз Конвенцију о људским правима и основним слободама. У једној од ових иницијатива се тражи да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу оспорених одредаба Споразума.

Иницијатива на основу које је првобитно формиран предмет са ознаком Уж-2713/2009, накнадно је Закључком Суда од 4. марта 2010. године пресигнирана и спојена са предметом IУ-279/2006.

У погледу иницијативе којом је тражена оцена уставности „Закона о социјалном и пензионом осигурању, донетом на основу међународног споразума између СРЈ и БиХ“, Уставни суд је, полазећи од тога да иницијатива није потписана, нити садржи све податке неопходне за вођење поступка, у смислу одредбе члана 51. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), дописом од 13. фебруара 2008. године затражио од иницијатора да достави уређену и допуњену иницијативу у којој треба да наведе податак о ознаци одредбе и називу општег акта који се оспорава, назив и број службеног гласила у коме је оспорени акт објављен, као и да наведе уставноправне разлоге на којима се заснива иницијатива, уз упозорење да иницијатива може бити одбачена уколико у остављеном року не буду откљонени недостаци који онемогућавају поступање Уставног суда по истој. Иницијатор је 19. фебруара 2008. године примио допис Уставног суда, али није поступио по њему, односно Суду није у остављеном року, нити по његовом истеку доставио уређену и допуњену иницијативу у смислу наведеног дописа Уставног суда.

Уставни суд је иницијативе за оцену уставности одредбе члана 2. Закона из тачке 1) изреке, у делу који се односи на одредбе члана 36. и члана 42. став 1. Споразума, доставио Народној скупштини на мишљење. У мишљењу Народне скупштине на наводе иницијатора, поред осталог, наводи се: да је значајан број грађана који су имали пребивалиште у отцепљеним републикама, услед ратних дешавања, избегао је у СРЈ, односно у Републику Србију и да је, како би се омогућило остваривање права на пензију, без обзира на то у којој од отцепљених бивших република је навршен стаж осигурања, применом одредбе члана 85. став 2. Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања („Службени лист СРЈ“, број 30/96), као

заштитном, било омогућено свима који су стекли услове за остваривање права на пензију, да то право и остваре, иако су већински стаж осигурања навршили у отцепљеним републикама; да је после нормализације односа између држава насталих на простору бивше СФРЈ дошло до закључивања споразума о социјалном осигурању, који су требали да разреше проблеме нагомилане у овој области; да су ступањем на снагу оспореног споразума, републички фондови за пензијско и инвалидско осигурање, као надлежни носиоци осигурања у Републици Србији, покретали поступке по службеној дужности за поновно одређивање давања на основу стажа осигурања навршеног у Републици Србији (сразмерни део), затим прослеђивали захтеве надлежном носиоцу осигурања у Босни и Херцеговини, који је одређивао сразмерни део на основу стажа осигурања оствареног у Босни и Херцеговини, у складу са својим прописима о пензијском и инвалидском осигурању, као и да су одредбе члана 42. став 1. Споразума почеле да се примењују од дана ступања Споразума на снагу, односно да производе правно дејство убудуће. У мишљењу се даље наводи да оспорена одредба члана 42. став 1. Споразума нема повратно дејство, јер је одредбом члана 44. Споразума прописано да Споразум подлеже ратификацији и да ступа на снагу првог дана по истеку месеца у коме су размењени ратификациони инструменти, као и стога што та оспорена одредба не доводи у питање давања која су исплаћена до поновног прерачуна. У односу на оспорену одредбу члана 36. Споразума, у мишљењу се наводи да се ради о општој норми која је садржана у свим споразумима које су закључиле све републике бивше СФРЈ међусобно, као и у споразумима других земаља, те да међународни стандарди у области социјалне сигурности познају институт накнаде преплаћених давања (Уредба савета Европе број 1408). У односу на тврдњу иницијатора да Споразум о социјалном осигурању који је закључила СРЈ са Републиком Хрватском не садржи такву одредбу, а да су тиме корисници пензија који су стаж осигурања остварили у Босни и Херцеговини дискриминисани у односу на кориснике пензија који су стаж осигурања остварили у другим републикама бивше СФРЈ, посебно у Републици Хрватској, у мишљењу се истиче да идентична одредба постоји у члану 34. Споразума о социјалном осигурању између СРЈ и Републике Хрватске („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 1/01). Даље се истиче да у Споразуму о социјалном осигурању који је закључен са Босном и Херцеговином, није постојао различит третман по било ком основу који забрањују Устав Републике Србије и Европска конвенција о људским правима, већ је једини критеријум који се примењивао био навршен стаж осигурања и наступање осигураног случаја, односно време остваривања права на пензију. У погледу тврдње иницијатора да им је применом члана 36. Споразума повређено право на имовину, зајемчено чланом 1. Протокола 1 Европске конвенције о људским правима и основним слободама, у мишљењу се истиче да та одредба Споразума ни на који начин не утиче 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;

затим, да би дошло до повреде права на мирно уживање имовине, потребно је, наводи се у мишљењу, да мешање државе у имовинска права грађана буде нелегитимно и супротно циљу којем се тежи, да постоји несразмера између задирања у имовинска права и легитимног циља који се жели постићи, а да ни у ком случају није дошло до мешања државе у имовинска права грађана, у шта спада и право на пензију, из разлога што су стварни износи пензија на које су исти стекли право по основу националних законодавстава гарантована поред Устава и Европске конвенције и Споразумом о социјалном осигурању и ни у ком случају нису умањени. У мишљењу се даље наводи и да је проблем на који указују иницијатори наступио из разлога што су корисници пензија примали процењени износ пензија од стране републичких фондова за пензијско и инвалидско осигурање у Републици Србији, јер су, због непостојања Споразума о социјалном осигурању са Босном и Херцеговином и немогућности прибављања података о стажу и уплаћеним доприносима, републички фондови за пензијско и инвалидско осигурање вршили обрачун пензија, како би ти осигураници уопште могли да остваре право на пензију, чиме им се у том тренутку осигуравала егзистенција; да је износ просечне пензије у Босни и Херцеговини, међу најнижим у региону, као и да корисници пензија у новонасталим државама република бивше СФРЈ, немају исти материјални положај, односно висина пензије разликује се од државе до државе, па су тако пензије у Републици Хрватској веће од пензија у Републици Србији, а пензије у Републици Србији веће од пензија у Босни и Херцеговини; да је ступањем Споразума на снагу извршен обрачун сразмерних делова у складу са националним законодавствима и да су обрачунати сразмерни делови пензија заједно мањи од процењеног износа који су пензионери примали годинама по решењу републичких фондова за пензијско и инвалидско осигурање Републике Србије, али да то не значи да је корисницима пензија умањена, већ да су годинама примали већи износ пензије од оног који им је припадао, због непостојања споразума и немогућности добијања података о навршеном стажу осигурања и висинама зарада, које су основ за утврђивање висине пензија. На основу изнетог, Народна скупштина је мишљења да оспорене одредбе Споразума нису у супротности са Уставом и да иницијативе за оцену њихове уставности не треба прихватити.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је одредбом члана 2. Закона о ратификацији Споразума између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 7/03), у делу који се односи на оспорене одредбе члана 36. Споразума, прописано да носилац једне државе уговорнице, који је исплатио давање у износу већем од оног који кориснику припада, може од носиоца друге државе уговорнице затражити да од заосталих износа давања које треба да исплати кориснику задржи преплаћени износ, као и да се преплаћени износ из става 1. овог члана директно исплаћује носиоцу који је затражио његово задржавање, а да је, у делу који се односи на оспорену одредбу члана 42. став 1. Споразума, прописано да ће пензије



које су, од 6. марта 1992. године до дана ступања на снагу овог споразума, утврђене према правним прописима једне државе уговорнице уз урачунавање пензијског стажа навршеног према правним прописима друге државе уговорнице, носиоци, по службеној дужности, поново одредити и обрачунати износ пензије применом одредаба овог споразума, при чему се правоснажност донетог решења неће сматрати препреком за поновно одређивање.

Устав Републике Србије утврђује: да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неутуђивим људским правима 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. ст. 1. и 2); да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, као и да потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом (члан 16. став 2); да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. 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 (члан 21. став 3); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, као 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 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 (члан 97. тачка 8)); да Народна скупштина потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања (члан 99. став 1. тачка 4)); да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, као и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом (члан 194. став 3); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, као 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).

Социјално осигурање, укључујући и пензијско и инвалидско осигурање, представља продукт националног законодавства, а опсег програма пензијског и инвалидског осигурања стога је традиционално ограничен на територију поједине државе и не постоје, готово без изузетка, две државе које имају потпуно исти систем пензијског и инвалидског осигурања. Територијалност и разноликост пензијског и инвалидског осигурања могу да доведу до озбиљних проблема када се људи, без обзира на разлоге, пресељавају из једне државе у другу. Један од начина решавања проблема

у овој области јесте усклађивање система социјалног осигурања путем билатералних споразума које закључују две државе. Ти споразуми се могу заснивати на принципу територијалности, дакле према принципу осигурања према месту рада или према принципу расподеле стажа осигурања, дакле размерно дужини пензијског стажа оствареног засебно у свакој од држава уговорница. Споразум чије су одредбе оспорене припада овој другој групи споразума, што значи да се пензије одређују у свакој држави уговорници применом националних прописа, на основу пензијског стажа и осталих елемената сваког појединог осигураника, и уз исплату њихових сразмерних делова корисницима, засебно од сваке од држава уговорница (метода расподеле). Ово начело је саставни део готово свих билатералних споразума о социјалном осигурању који су инструменти координације система социјалног осигурања. Такође, поменуто начело је садржано и у прописима Европске уније (Уредба број 1408/71, односно Уредба број 883/04), као и документима Савета Европе. Поред тога, ово начело, без изузетка, примењују земље чији се пензијски систем заснива на принципу осигурања, односно уплате доприноса, на ком је заснован и систем пензијског и инвалидског осигурања у Републици Србији. Надаље, принцип тзв. сразмерних пензија, примењује се, у складу са одредбама Споразума, и на све будуће случајеве остваривања права, односно на осигуранике који ће тек остварити право на пензију. Међународним уговорима о социјалном осигурању, па тако и овим чије су одредбе оспорене, не успостављају се нека посебна или нова права пошто се права из пензијског и инвалидског осигурања остварују према националним законодавствима сваке државе уговорнице понаособ, већ се тим уговорима само омогућава примена националних прописа у односу на постојање елемента иностраности. Полазећи од наведеног, а сагласно одредбама члана 97. тачка 8) и члана 99. став 1. тачка 4) Устава, Република Србија овлашћена је да уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања, укључујући и уређивање тог система кроз међународне уговоре, а Народна скупштина да потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања.

Одредба члана 2. Закона о ратификацији Споразума између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању, у делу који се односи на оспорене одредбе члана 36. Споразума, уређује питање потраживања преплаћених износа давања тако што носилац једне државе уговорнице, који је исплатио давање у износу већем од оног који кориснику припада, може од носиоца друге државе уговорнице затражити да од заосталих износа давања које треба да исплати кориснику задржи преплаћени износ и исти директно исплаћује носиоцу који је затражио његово задржавање. Уставни суд указује да оспорена одредба садржи норму коју садрже сви споразуми које су закључиле све републике бивше СФРЈ међусобно, као и споразуми закључени између других европских земаља, чиме се постиже један од циљева због којих се закључују билатерални споразуми о социјалном осигурању, а то је да се изврши прерачун и расподела, односно одреди пензија сразмерно дужини пензијског стажа навршеног у свакој држави

уговорници. Примера ради, нормe идентичне садржине имају и споразуми које је Савезна Република Југославија закључила са Хрватском (члан 2. Закона о потврђивању споразума између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске о социјалном осигурању („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 1/01), у делу одредаба члана 34. Споразума) и Србија и Црна Гора са Македонијом (члан 2. Закона о потврђивању споразума између Савезне Републике Југославије и Републике Македоније о социјалном осигурању („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 1/01), у делу који се односи на одредбе члана 36. Споразума), који се примењују као прописи Републике Србије, као и споразуми закључени у овој области са другим државама. Иста или слична решења садрже и споразуми које су у области социјалног осигурања са другим државама закључиле Србија и Црна Гора, односно Социјалистичка Федеративна Република Југославија, односно Федеративна Народна Република Југославија, који се такође примењују као прописи Републике Србије, примера ради, Споразум између Србије и Црне Горе и Великог Војводства Луксембург о социјалном осигурању (члан 2. Закона о ратификацији Споразума између Србије и Црне Горе и Великог Војводства Луксембург о социјалном осигурању („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 10/04), у делу одредбе члана 45. Споразума), Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Савезне Републике Немачке о социјалном осигурању (члан 2. Закона о ратификацији Споразума између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Савезне Републике Немачке о социјалном обезбеђењу („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 9/69, 8/74 и 24/76), у делу одредаба члана 37. ст. (1) и (2) Споразума) и Конвенција о социјалном осигурању између Федеративне Народне Републике Југославије и Републике Италије (члан 1. Уредбе о ратификацији Конвенције о социјалном осигурању између Федеративне Народне Републике Југославије и Републике Италије („Службени лист ФНРЈ“, број 1/59), у делу одредбе члана 40. став (1) Конвенције). Такође, институт накнаде преплаћених давања је општеприхваћен институт у европском систему социјалног осигурања. У том смислу и Уредба Савета (ЕЕЗ) број 1408/71 од 14. јуна 1971. године, као главни инструмент (са касније донетим уредбама) за усклађивање система социјалног осигурања Европске уније, такође предвиђа посебне мере за повраћај преплаћених давања, а у циљу да пружи смернице државама које закључују билатералне споразуме у овој области, Европски комитет за социјално осигурање Савета Европе израдио је Модел одредаба за билатерални споразум о социјалном осигурању, који у члану 36. предвиђа посебне мере за повраћај „непотребних исплата“ за случај да једна земља уговорница исплати превисок износ кориснику у другој земљи уговорници, када се могу предузети посебне мере којима се тај износ може одбити од примаоачевих накнада и вратити надлежној држави.

Ради јаснијег сагледавања уставноправне заснованости оспорених одредаба Споразума, Уставни суд указује да је тим одредбама, као што је већ наведено, утврђено да носилац једне државе уговорнице, који је исплатио

давање у износу већем од оног који кориснику припада, може од носиоца друге државе уговорнице затражити да од заосталих износа давања које треба да исплати кориснику задржи преплаћени износ и исти директно исплаћује носиоцу који је затражио његово задржавање. Дакле, исплату преплаћеног износа, према овој одредби Споразума, врши носилац друге државе уговорнице и то од заосталих и задржаних износа давања које тек треба да исплати кориснику, али не, као што је то био случај у пракси, и умањивањем износа пензије коју тај носилац исплаћује кориснику у складу са правним прописима које примењује. Наиме, до овог одступања у пракси је долазило када преплаћени износ није могуће наплатити из заосталих износа, јер је исти већи од заосталих износа, у ком случају је преостали део преплаћеног износа наплаћиван умањивањем износа пензије коју исплаћује носилац друге државе уговорнице. Основ за овакво поступање није оспорена одредба Споразума, већ одредба члана 16. став 3. Административног споразума за спровођење Споразума између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању, који су 20. априла 2004. године закључили овлашћени представници Министарства спољних послова Србије и Црне Горе и Министарства цивилних послова Босне и Херцеговине, а којом је утврђено да носилац друге државе уговорнице из става 2. овог члана накнађује, у складу са чланом 36. Споразума, носиоцу који је покренуо поступак за поновно одређивање пензије преплаћени износ и то, најпре, из заосталих износа давања од дана признавања права закључно са месецом у коме је донето решење о прерачуну, а затим, ако преплаћени износ није у потпуности намирен, умањивањем износа пензије коју исплаћује кориснику у складу са правним прописима које примењује. Из наведене одредбе Административног споразума видљиво је да је њоме, као нормом једног техничког спроведбеног (административног) споразума којим треба установити техничка питања спровођења Споразума, а не и уређивати одређене односе, начин наплате преплаћених износа, поред начина утврђеног оспореном одредбом члана 36. Споразума, без правног основа проширен и на могућност да се та наплата, у случају да преплаћени износ није у потпуности намирен из заосталих износа давања, може вршити и умањивањем износа пензије. Управо због наведеног приступило се закључивању Административног споразума о измени Административног споразума за спровођење Споразума између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању, чијим чланом 1. је измењен члан 16. став 3. Административног споразума од 2004. године тако да, почев од 1. јула 2010. године, више није могуће намиривање преплаћених износа умањивањем износа пензије. Овај административни споразум је закључен 10. јуна 2010. године и примењује се, сагласно одредби члана 2. Административног споразума, почев од првог дана наредног месеца по истеку месеца у коме је потписан, дакле, од 1. јула 2010. године.

Полазећи од свега наведеног, произлази да се корисници пензија по оспореном Споразуму у погледу потраживања преплаћених износа давања налазе у истом положају, како међусобно тако и у односу на оне кориснике на које се

примењују споразуми закључени са другим државама, укључујући и споразуме закључене са Хрватском и Македонијом. Стога се оспореним одредбама члана 36. Споразума не повређује, по оцени Уставног суда, уставни принцип једнакости који произлази из уставног принципа забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се оспореним одредбама не ствара неједнакост (дискриминација) корисника, односно не прави њихово разликовање, искључивање, ограничавање или давање предности с обзиром на својства утврђена одредбом члана 21. став 3. Устава, односно по основама као што су раса, боја, пол, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или друго порекло, имовина, рођење или други статус. Такође, оспорене одредбе Закона (Споразума) нису, по оцени Суда, у неслагласности ни са одредбом члана 58. Устава. Наиме, наведена уставна одредба дозвољава ограничење права својине, ако је то ограничење у јавном интересу који је утврђен законом. С обзиром на то да је оспореним одредбама члана 36. Споразума мешање државе у имовинска права грађана легално (начело законитости), да није супротно циљу којем се тежи (враћање преплаћеног износа, дакле износа који по прописима не припада кориснику), да не постоји несразмера између задирања у имовинска права и легитимног циља који се жели постићи нити се то мешање супротставља захтеву разумности, Уставни суд оцењује да није повређено Уставом зајемчено право корисника на мирно уживање својине. Уставни суд указује и на то да одредба члана 1. Протокола број 11 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода дозвољава ометање (ограничавање) уживања својине, под условом да је то ометање у јавном интересу и у складу са условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права, уз право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима. Из наведених разлога оспорене одредбе нису у неслагласности ни са одредбама чл. 70. и 194. Устава, којима се утврђује да се пензијско осигурање уређује законом, те утврђује хијерархија домаћих и међународних општих правних аката. Такође, оспорене одредбе немају повратно дејство, како то погрешно тврде иницијатори, јер се исте примењују од дана ступања на снагу оспореног закона (Споразума) па убудуће, при чему Суд указује на то да се поступци за прерачун пензија покрећу по ступању на снагу Споразума и да не доводе у питање давања која су исплаћена до дана ступања на снагу Споразума. Стога су те одредбе у сагласности са одредбама члана 197. Устава.

Одредбе члана 35. Устава, у односу на које се, такође, тражи оцена сагласности оспорених одредаба члана 36. Споразума, нису од значаја за оцену уставности тих одредаба из разлога што се овом уставном нормом уређује питање права на рехабилитацију и накнаду штете лица којима ту штету незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе, дакле питања која нису у било каквом правном односу према питању које се уређује оспореним одредбама Споразума.

Одредбом члана 2. Закона о ратификацији Споразума између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању,

у делу који се односи на оспорену одредбу члана 42. став 1. Споразума, утврђено је право носиоца пензијског осигурања да, по службеној дужности, поново одређује и обрачунава износ пензије применом одредаба овог споразума, при чему се правоснажност донетог решења неће сматрати препреком за поновно одређивање. Оваквим утврђивањем поновног одређивања и обрачуна износа пензије не повређује се, по оцени Уставног суда, начело забране смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава, како то погрешно тврде иницијатори, јер се тиме не ограничава, смањује или укида само право и тиме достигнути ниво тог права, утолико више што се право на давање кориснику од система социјалног осигурања не може тумачити као давање тог права кориснику на пензију у одређеном износу, те стога, евентуално смањивање износа давања не значи истовремено и смањивање достигнутог нивоа права. Уставни суд указује да је на том становишту и пракса Европског суда за људска права (нпр. одлука тог суда број 25044/94 од 15. маја 1996. године, одлука у предмету Јанковић против Хрватске, број 43440/98 од 12. октобра 2000. године, као и друге одлуке). Такође, оспорена одредба је, по оцени Уставног суда, сагласна и са одредбама члана 21. и члана 58. став 2. Устава, из истих разлога који су наведени приликом оцене уставности оспорених одредаба члана 36. Споразума. Надаље, оспорена одредба Споразума није несагласна ни са одредбом члана 197. Устава, односно иста нема повратно дејство, јер се примењује од момента ступања на снагу Закона па убудуће, уз напомену да се њеном применом не доводе у питање давања која су исплаћена до ступања на снагу оспореног споразума, односно до поновног прерачуна.

У вези са питањем правоснажности које су истакли неки од иницијатора, Суд указује на то да је корисницима пензија који су тај статус имали у време ступања на снагу оспореног споразума, због непостојања споразума о социјалном осигурању са Босном и Херцеговином и немогућности прибављања података о стажу и уплаћеним доприносима, вршен обрачун пензија, како би та лица могла да остваре право на пензију и у том тренутку осигурају егзистенцију, независно од чињенице да је део стажа осигурања остварен у другој држави, да су доприноси уплаћивани у пензиони фонд те државе, као и независно од тога да ли постоје или не постоје докази да су ти доприноси заиста и уплаћени. Ступањем Споразума на снагу стекли су се услови да се приступи обрачуну, односно утврђивању стварне (припадајуће) пензије у складу са националним законодавством, сразмерно дужини пензијског стажа оствареног засебно у свакој од држава уговорница. При томе треба навести и то да корисници пензија у новонасталим државама република бивше СФРЈ не примају исти износ пензије, јер се ова разликује од државе до државе, па су тако пензије у Републици Србији веће од пензија у Босни и Херцеговини, али и мање од пензија у Републици Хрватској. Управо стога су сразмерни делови пензија обрачунати заједно по оспореном споразуму, мањи од износа који су пензионери примали годинама по решењу фонда за пензијско и инвалидско осигурање Републике Србије, што не значи да је корисницима пензија умањена, већ да су исти годинама

примали већи износ пензије од оног који би им, применом начела сразмерних пензија, по законима држава уговорница припадао. Надаље, треба истаћи и да већ поменути споразуми са Хрватском (у делу одредаба члана 39. ст. 1. и 4. Споразума), Македонијом (у делу који се односи на одредбе члана 41. ст. 1. и 4. Споразума), као и остали споразуми закључени са другим бившим републикама СФРЈ, садрже истоветно решење које је производ потребе да се, сагласно националним законодавствима држава уговорница, за будуће уреде питања припадајућих (стварних) износа пензија. Уставни суд истиче и да је наведено решење уобичајено у билатералним споразумима које закључују две државе у области социјалног осигурања, примера ради и већ поменути споразуми, као и споразуми, односно конвенције које је СФРЈ, односно ФНРЈ закључила (и који се примењују као прописи Републике Србије), поред осталих, и са Савезном Републиком Немачком (члан 2. Закона о ратификацији споразума између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Савезне Републике Немачке о социјалном обезбеђењу („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 9/69), у делу одредбе члана 39. став (3) Споразума) и Републиком Италијом (члан 1. Уредбе о ратификацији Конвенције о социјалном осигурању између Федеративне Народне Републике Југославије и Републике Италије („Службени лист ФНРЈ“, број 1/59), у делу одредаба члана 41. ст. (1) и (2) Конвенције), Краљевином Шведском (члан 2. Уредбе о ратификацији Конвенције између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Шведске о социјалном осигурању („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 12/79), у делу који се односи на одредбу члана 32. става 1. Конвенције).

Полазећи од изложеног, Уставни суд је питање правоснажности која, по оспореној одредби Споразума, не представља препреку за поновно одређивање и обрачунавање износа пензије, у конкретном случају сагледавао у светлу наведених чињеница и разлога којима су се руководиле државе уговорнице. Ово одступање од начела правоснажности се, са једне стране, заснива на начелу законитости, а са друге стране, с обзиром на циљеве који се желе постићи, задовољава услов легитимности и разумности, као и правичности, и као такво је, по оцени Уставног суда, уставноправно прихватљиво. Ово утолико више, што правоснажност има правно обавезујућу снагу и везује орган само док постоји непромењено чињенично и правно стање на коме је засновано правоснажно решење, али не и када дође до промене у том чињеничном и правном стању, што је управо разлог доношења оспорене одредбе члана 42. став 1. Споразума, с обзиром на то да су се, ратификацијом Споразума, стекли услови да се утврди стварно (друго) чињенично стање и примене национална законодавства (промена правног стања). Такође, оспорена одредба се заснива на начелу правичности и једнакости, управо из разлога што иста, негирањем начела правоснажности, омогућава да се затечено чињенично и правно стање ствари усагласи са неспорно утврђеним променама у том чињеничном и правном стању и тиме заштити општи интерес, који је садржан у потреби да се начин коришћења права из социјалног осигурања лица која су имала статус корисника тих

права у време ступања на снагу оспореног споразума доведе у склад са националним законодавствима држава уговорница у моменту када су се за то стекли услови (ратификација Споразума), с једне стране, али и да се ти корисници доведу у истоветан (равноправан) положај са лицима која ће постати корисници ових права по ступању на снагу оспореног споразума.

Одступање од начела правоснажности, под одређеним условима, познају и многи други прописи Републике Србије, те Уставни суд, у том смислу, посебно указује на Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), који такву могућност дозвољава кроз ванредна правна средства као што су захтев за заштиту законитости (члан 252), укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке (члан 255), ванредно укидање (члан 256) и оглашавање решења ништавим (чл. 257. и 258), као и на Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09 и 107/09) – (члан 105).

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да оспореном одредбом члана 42. став 1. Споразума није повређено начело правне сигурности као једног од елемената уставног начела владавине права из члана 3. Устава.

Уставни суд је оценио да уставноправно нису утемељене ни тврдње појединих иницијатора да је оспорена одредба члана 42. став 1. Споразума несаслагасна са Уставом и из разлога што не садржи тзв. заштитну клаузулу као споразуми које је Србија закључила са Хрватском и Македонијом, чиме се, према иницијаторима, ствара неједнакост између корисника на које се примењује овај споразум и корисника на које се, примера ради, примењује већ наведени споразум са Хрватском. У том смислу, Суд указује да се питање једнакости може посматрати само у оквиру оне категорије корисника на које се односи оспорени споразум, али не и као питање једнакости те категорије корисника у односу на оне кориснике који су то својство стекли према Споразуму са Хрватском или према неком другом споразуму, из разлога што се те групе корисника налазе у различитим чињеничним и правним ситуацијама. Различито чињенично стање огледа се, поред осталог, и у томе што корисницима на које се односе различити билатерални споразуми може бити заједничка, у случају да су у пензију отишли под истим условима, само висина пензије коју примају од надлежног фонда Републике Србије, али не и висина пензије коју примају од надлежног фонда друге државе уговорнице. Исто тако, ови корисници се налазе у истој правној ситуацији само у односу на прописе Републике Србије који се на њих примењују, али када су у питању прописи других држава уговорница, они се налазе у различитим правним ситуацијама, с обзиром на то да се ради о различитим правним системима који, по правилу, садрже и различите правне институте и правна правила (као што је већ истакнуто, међународним уговорима о социјалном осигурању не успостављају се нека посебна или нова права већ се тим уговорима само омогућава примена националних прописа, у односу на постојање елемента иностраности). Стога питање једнакости није могуће



поставити у ситуацијама које, ни правно ни чињенично, нису исте (начело једнакости је увек примењиво само тамо где су чињенична стања једнака; једино се са чињенично једнаким једнако поступа, а са чињенично неједнаким поступа се неједнако). Такође, и у случају када једна одредба, као што је то случај са оспореном одредбом члана 42. став 1. (односно, члан 42. у целини) Споразума, не садржи норму коју садржи одредба другог прописа, нпр. Споразума са Хрватском у делу одредбе члана 39. став 4. (тзв. заштитна клаузула), не може се говорити о томе да се том одредбом (оспореном одредбом Споразума) ствара неједнакост између корисника на које се односи оспорени споразум и корисника на које се односи Споразум са Хрватском. Наиме, евентуалну неједнакост могла би створити норма која постоји (у овом случају наведена одредба Споразума са Хрватском), а не и норма које нема, а која би, према иницијаторима, требала да постоји и у оспореном споразуму. Чињеница да иницијатори не тврде да су одредбе других споразума које садрже тзв. заштитну клаузула несагласне са Уставом, већ да је са Уставом несагласна оспорена одредба члана 42. став 1. Споразума, из разлога што иста не садржи норму са тзв. заштитном клаузулом, намеће закључак да се тим иницијативама на индиректан начин тражи поступање Уставног суда као тзв. позитивног законодавца. Како Уставни суд не ствара норму, тј. нема улогу и овлашћења тзв. позитивног законодавца, већ искључиво надлежност да укида постојећу норму, односно има, сагласно одредби члана 167. став 1. Устава, искључиво улогу и овлашћења тзв. негативног законодавца, то нема ни основа за поступање Уставног суда у наведеном смислу, односно овим поводом.

С обзиром на изложено, Уставни суд је нашао да нема основа за прихватање иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорених одредаба Закона (Споразума).

Иницијативу којом се тражи оцена уставности „Закона о социјалном и пензионем осигурању, донетом на основу међународног споразума између СРЈ и БиХ“, Уставни суд је одбацио, јер иницијатор није доставио Суду уређену иницијативу, те не постоје претпоставке утврђене Законом за вођење поступка у том делу, сагласно члану 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду.

Када су у питању захтеви за оцену сагласности оспорених одредаба Закона, односно Споразума са одговарајућим одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 34/03) и Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97), Уставни суд указује да је одредбама члана 167. ст. 1. и 2. Устава утврђено да Уставни суд одлучује о сагласности закона, поред осталог, и са потврђеним међународним уговорима, као и о сагласности потврђених међународних уговора са Уставом, а да је одредбама члана 194. ст. 4. и 5. Устава утврђено да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, односно да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима

и општеприхваћеним правилима међународног права. Сагласно наведеним уставним одредбама, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност потврђених међународних уговора, конкретно сагласност оспореног споразума са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, која је ратификована Законом о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори“, бр. 9/03 и 5/05), јер се ради о општим правним актима исте правне снаге, нити да оцењује сагласност оспорених одредаба Закона (Споразума) са одговарајућим одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Закона о општем управном поступку, јер потврђени међународни уговори и закони нису општи правни акти исте правне снаге, тј. потврђени међународни уговори су у хијерахији општих правних аката изнад закона и стога Уставни суд може ценити само сагласност закона са потврђеним међународним уговорима, али не и сагласност потврђених међународних уговора са законом.

Захтеве за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу оспорених одредаба Закона (Споразума) Уставни суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, јер се донео коначну одлуку.

Део захтева иницијативе којим се тражи да Уставни суд „наложи Републичком фонду пензијског и инвалидског осигурања да отклони последице незаконито донетих решења пензионера пензионисаних у периоду од 6. марта 1992. године до 1. јануара 2001. године и да сва правоснажна решења врати у првобитно стање“, је беспредметан и нема правног основа за тражено поступање Суда, у смислу одредаба чл. 59. и 62. Закона о Уставном суду, јер је Суд донео решење о неприхватању иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и оспорене одредбе члана 42. став 1. Споразума.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тач. 3) и 5) у вези са чланом 53. став 3. и члана 56. став 3. Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 4) 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: IУ-279/2006 од 16. децембра 2010. године

### **3. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ**



## ОДЛУКЕ

### Уредба о штрајку полицијских службеника („Службени гласник РС“, број 71/07)

Одредбе оспорене уредбе, у суштинском смислу, представљају ограничење права на штрајк, а њеним доношењем Влада је прекорачила уставно и законско овлашћење и уредила односе из надлежности законодавног органа. Овакав став Уставни суд је засновао и на одредби члана 11. став 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којом је дозвољено државама потписницама да законито ограниче право на слободу окупљања и удруживања одређеним категоријама лица, као што су припадници оружаних снага, полиција или државна управа, али су ограничења законита само ако испуњавају одређене услове, од којих први јесте да су прописана законом.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

Утврђује се да Уредба о штрајку полицијских службеника („Службени гласник РС“, број 71/07) није у сагласности са Уставом и законом.

### О б р а з л о ж е њ е

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 ниједним 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 одредаба члана 61. став 2. и члана 123. став 3. Устава Републике Србије, као и њене законитости, са становишта одредаба члана 135. Закона о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96), 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, онемогућавањем 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 је као доносилац оспореног акта, обавестила 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, у циљу 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 чиме 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.

Уставни суд је, на седници одржаној 4. фебруара 2010. године, донео Решење о покретању поступка за оцену уставности и законитости оспорене Уредбе и доставио га Влади ради давања одговора.

У одговору Владе наводи се: да је Закон о штрајку („Службени гласник СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, број 101/05) општи пропис који уређује остваривање права на штрајк на који упућује Закон о полицији, да су овим законом прописани посебни услови под којима се остварује право на штрајк у појединим делатностима од јавног интереса или у делатностима чији би прекид рада, због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, што се постиже утврђивањем минимума процеса рада; да минимум процеса рада утврђује оснивач за јавне службе или јавна предузећа, односно директор код других послодавца; да се тај закон не може непосредно применити на организовање и спровођење штрајка полицијских службеника у делу његовог ограничења, односно обезбеђивања минимума процеса рада. Даље се наводи да је немогућност остваривања Уставом зајемченог права на штрајк под условима и на начин како је уређено законом, односно непосредном применом општег прописа који уређује остваривање права на штрајк код послодавца, условила неопходност доношења подзаконског акта којим би се разрадиле законске одредбе о остваривању права на штрајк под посебним условима, односно ограничено остваривање права на штрајк, сходно природи надлежности, односно делокруга деловања посебног органа. У том смислу, оспореном Уредбом није предвиђена разрада одредаба Закона о штрајку као општег прописа који уређује вршење права на штрајк, с обзиром на то да се те одредбе и не односе на припаднике полиције, па ни у делу о минимуму процеса рада, већ разрада одредаба члана 135. Закона о полицији. На тај начин, по мишљењу доносиоца акта, оспореном Уредбом предвиђено је ближе уређење начина организовања и спровођења штрајка полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова у односу на природу послова и задатака који се у њему обављају. Тако је Уредбом разрађено и обезбеђено остваривање права на штрајк под посебним условима, односно право на прекид рада у складу са карактером и природом полицијске

делатности, на који начин није угрожено остваривање самог права на штрајк полицијских службеника, нити су установљена нова ограничења у остваривању овог права ван оних која су већ прописана.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорена Уредба о штрајку полицијских службеника донета на основу члана 123. тачка 3) Устава Републике Србије од 2006. године, а у вези са чланом 135. ст. 1. и 2. Закона о полицији, да је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 71 од 27. јула 2007. године и да је ступила 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 транспарената (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 Републике Србије утврђено 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.

Закон о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96) донет је на основу Устава Савезне Републике Југославије којим је, у одредби члана 57, било прописано да запослени имају право на штрајк ради заштите својих професионалних и економских интереса, у складу са савезним законом, да се право на штрајк може ограничити савезним законом кад то захтевају природе делатности или јавни интерес и да запослени у државним органима, професионални припадници војске и полиције немају право на штрајк. Одредбом члана 64. став 2. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03) било је прописано да ће се закони Савезне Републике Југославије изван послова Србије и Црне Горе примењивати као закони држава чланица, до доношења нових прописа од стране држава чланица, осим закона за које је скупштина државе чланице одлучила да се не примењују. Сагласно цитираној одредби Уставне повеље, њеним ступањем на снагу Закон о штрајку је наставио да се примењује као републички пропис. Овај закон је, одредбом члана 79. Закона о изменама закона којима су одређене новчане казне за привредне преступе и прекршаје („Службени гласник РС“, број 101/05) измењен у делу којим су одређене



новчане казне за привредне преступе и прекршаје. Имајући у виду чињеницу да је у време доношења оспорене Уредбе, важећим Уставом утврђено право на штрајк свим запосленим лицима, па и припадницима полиције, Уставни суд је закључио да Закон о штрајку није могао представљати општи пропис о штрајку, с обзиром на то да није усаглашен са Уставом Републике Србије од 8. новембра 2006. године.

Закон о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05) донет је пре ступања на снагу важећег Устава и није усаглашаван са Уставом. Одредбама члана 135. Закона 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 наступе: 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.

Сагласно одредбама члана 61. Устава према којима запослени имају право на штрајк у складу са законом и колективним уговором и према којима ово право може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности, Уставни суд је оценио да се уредбом као врстом акта који се доноси у извршавању закона, не могу уређивати услови остваривања једног права за које је Уставом утврђено да се уређује законом. Стога Суд није уважио наводе из одговора Владе да се Уредбом врши разрада одредаба члана 135. Закона о полицији, јер је оценио да одредбе Уредбе, у суштинском смислу, представљају ограничење права на штрајк. Имајући у виду да одредбама члана 135. Закона о полицији којима се уређује могућност остваривања права на штрајк и ограничења овога права, није дато овлашћење Влади за ближе уређивање односа у овој области, Суд је утврдио да је Влада, доношењем оспорене Уредбе, прекорачила уставно и законско овлашћење и уредила односе из надлежности законодавног органа.

Овакав став Уставни суд је засновао и на одредби члана 11. став 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којом је дозвољено државама потписницама да законито ограниче право на слободу окупљања и удруживања одређеним категоријама људи, као што су припадници оружаних снага, полиција или државна управа. Међутим, ограничења

су законита само ако испуњавају одређене услове, а први услов јесте да су ограничења прописана законом.

Уставни суд указује на потребу сарадње са организацијом синдиката која представља један од основних постулата како у међународном, тако и у домаћем радном законодавству. Учешће синдиката приликом уређивања односа у делу ограничења права на штрајк, те у том смислу и одређивања минимума процеса рада је, по оцени Суда, нужно, а како је, у конкретном случају изостало, угрожено је и остваривање самог права на штрајк полицијских службеника.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, Уредба наведена у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IY-85/2007 од 30. септембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 87/10)

**Уредба о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 30/02) – члан 2.**

**Уредба о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 61/03) – члан 1.**

**Уредба о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 5/05) – члан 1.**

**Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05 и 26/05) – члан 2. тачка 1) и тачка 13) ал. 4. и 5.**

Оспореним одредбама Уредбе, на основу изричитог законског овлашћења, Влада је утврдила висину коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама у области образовања, културе, социјалне заштите и здравства, не доводећи у питање уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се услови, односно коефицијенти, као и начин утврђивања коефицијената за обрачун и исплату плата запослених подједнако односе на све запослене у јавним службама које се финансирају из буџета Републике.

Утврђивање висине коефицијената за одређена радна места, односно примереност и оправданост различите висине коефицијената за различита радна места истог степена сложености, представљају питања целисходности одређених нормативних решења у општем правном акту која су искључиво у надлежности доносиоца акта, а не Уставног суда сагласно одредбама члана 167. Устава.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Одбијају се предлози и не прихватају се иницијативе за утврђивање неуставности и незаконитости:

– одредаба члана 2. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 30/02), у делу у коме су утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у социјалној заштити;

– одредаба члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 61/03), у делу у коме су утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у вишем и високом образовању;

– одредаба члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 5/05), у делу у коме су утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у култури.

2. Одбацује се захтев за оцењивање уставности и законитости одредаба члана 2. тачка 1) и тачка 13) ал. 4. и 5. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05 и 26/05).

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу уредбе из тачке 1) алинеја прва.

## О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднето је више предлога и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 2. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 30/02), у делу у коме су утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у социјалној заштити, члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 61/03), у делу у коме су утврђени коефицијенти

за обрачун и исплату плата запослених у вишем и високом образовању, члана 2. тачка 13) ал. 4. и 5. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03 и 67/04), члана 2. тачка 1) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 63/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05 и 26/05) и члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 5/05), у делу у коме су утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у култури.

У иницијативама запослених у центрима за социјални рад Сомбор, Нови Сад, Крушевац, Александровац, Брус, Ђићевац и Варварин наводи се, поред осталог, да се, према оспореној одредби члана 2. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 30/02), плате запослених у здравственим установама, установама за смештај лица и центрима за социјални рад одређују искључиво на основу степена стручне спреме, што је супротно одредби члана 81. став 2. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01). Сматрају да су на овај начин запослени са вишом стручном спремом доведени у неравноправан положај у односу на запослене са високом стручном спремом, јер за послове исте сложености примају нижу зараду. Предложено је Уставном суду доношење привремене мере ради обуставе примене оспорене Уредбе до доношења коначне одлуке Уставног суда.

У предлогу Синдиката образовања Србије оспорене су одредбе члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 61/03), из разлога што је доношењем оспореног акта суспендован механизам колективног преговарања, као и могућност да се путем колективног уговора утврде елементи за одређивање зарада, чиме су по мишљењу предлагача, повређене одредбе члана 36. став 1. и члана 119. Устава, члана 1. став 2, члана 3. став 1, члана 81. ст. 1. и 4. и члана 136. став 2. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01).

У иницијативи запослених у Институту за заштиту здравља Нови Сад оспоравају се одредбе члана 2. тачке 13) ал. 4. и 5. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03 и 67/04), из разлога што су оспореним одредбама утврђени различити коефицијенти за обрачун плата специјалиста здравствених радника и специјалиста здравствених сарадника, иако ти запослени обављају исте послове по обиму и сложености. На овај начин су, по мишљењу подносиоца иницијативе, повређене одредбе члана 36. став 1. Устава и члана 81. став 2. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01).

Предлогом Већа Савеза самосталних синдиката општине Пожега затражена је оцена уставности и законитости члана 2. тачка 1) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама

(„Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05 и 26/05), јер просветни радници у настави различитог степена школске спреме који раде послове исте вредности и сложености имају различиту цену рада на основу разлика које су настале доношењем оспорене Уредбе, чиме је знатан број просветних радника доведен у неравноправан положај.

У предлогу Основне организације Савеза самосталних синдиката „Народна библиотека Србије“, приликом оспоравања члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 5/05) наводи се да су овом уредбом за исти степен стручне спреме, односно истоврсна и њиме уподобљена звања и занимања у култури утврђени битно различити коефицијенти, чиме су грубо повређена уставна права запослених.

У претходном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

– да је Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 44/01) донела Влада, на основу члана 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01);

– да је Уредба више пута мењана и допуњавана, а да су измене и допуне наведене Уредбе објављене у „Службеном гласнику Републике Србије“, бр. 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09 и 26/10;

– да је оспореним одредбама члана 2. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 30/02), поред осталог, измењена тачка 11) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 44/01), тако што су промењени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у социјалној заштити;

– да су оспореним одредбама члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 61/03) измењене одредбе члана 2. тач. 3) и 4) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02 и 78/02) тако што су промењени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у вишем и високом образовању;

– да су оспореним одредбама члана 2. тачка 13) ал. 4. и 5. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03 и 67/04) утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених који обављају специјалистичке послове у амбулантно-поликлиничким условима и специјалиста и магистра здравствених сарадника;

– да су оспореним одредбама члана 2. тачка 1) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03,

67/04, 120/04, 5/05 и 26/05) утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у основном образовању;

– да су оспореним одредбама члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 5/05) измењене одредбе члана 2. тач. 7), 8) и 9) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04 и 120/04), којима су утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у култури, позоришту и музичкој установи.

Одредбама 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.

Предлози и иницијативе за оцену уставности и законитости оспорене Уредбе поднети су у време важења Устава Републике Србије од 1990. године и у односу на одредбе тог Устава. Уставни суд је Одлуку донео оцењујући оспорену Уредбу у односу на Устав Републике Србије од 2006. године и законе који су на снази, а сагласно одредбама члана 167. став 1. тач. 1) и 3) Устава.

Уставом је утврђено: 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 јемчи право на рад, у складу са законом, право на слободан избор рада и доступност свих радних места свима под једнаким условима и да свако има право на правичну накнаду за рад (члан 60. ст. 1. до 4); да Република Србија уређује и обезбеђује систем јавних служби (члан 97. тачка 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) и 3)); да се делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује законом (члан 137. став 5).

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08) прописано је да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, тако што доноси опште и појединачне акте и предузима друге мере (члан 2. став 2).

Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01 и 62/06) прописано је: да се овим законом уређује начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 1. тач. 3) и 4)); 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 плаћа на основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом (члан 2); да се коефицијенти за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених из члана 1. тач. 1), 3), 4) и 5) овог закона утврђују актом Владе, којим се запослени разврставају у платне разреде, према звањима, занимањима или пословима (члан 8. ст. 1. и 2).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је оспореним одредбама Уредбе, на основу изричитог законског овлашћења, Влада утврдила висину коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама у области образовања, културе, социјалне заштите и здравства.

У погледу навода предлагача и подносилаца иницијативе да су оспореним одредбама Уредбе одређене категорије запослених доведене у неравноправан положај у односу на остале запослене, јер су утврђени различити коефицијенти за обрачун и исплату плата за исти степен стручне спреме, Уставни суд је оценио да се оспореним одредбама не доводи у питање уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се услови, односно коефицијенти, као и начин утврђивања коефицијената за обрачун и исплату плата запослених подједнако односе на све запослене у јавним службама које се финансирају из буџета Републике. На овај начин се, такође, по оцени Суда, не дира у Уставом зајемчено право запослених на рад у складу са законом, слободан избор рада и доступност свих радних места свима под једнаким условима из члана 60. Устава, већ се оспореном Уредбом одређује висина коефицијената која служи за обрачун плата запослених у јавним службама. Питање начина утврђивања висине коефицијената за одређена радна места, односно питање примерености и оправданости различите висине појединих коефицијената за различита радна места истог степена сложености, на које указују предлагачи и подносиоци иницијатива, тичу се питања процене и целисходности одређених нормативних решења у општем правном акту која су искључиво у домену надлежности доносиоца акта, а не у надлежности Уставног суда одређеној чланом 167. Устава.

Такође, наводи предлагача и подносилаца иницијатива да је оспорена Уредба несагласна са одговарајућим одредбама Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) нису значаја за оцену уставности и законитости оспорених одредаба Уредбе, имајући у виду да је основ за њено доношење садржан у Закону о платама у државним органима и јавним службама, као закону који прописује посебан режим утврђивања зарада запослених које се финансирају из буџета, различит од оног за који Закон о раду предвиђа институт колективног уговарања.

С обзиром на изложено, Уставни суд је нашао да поднети предлози и иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 2. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 30/02), члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених

у јавним службама („Службени гласник РС“, број 61/03) и члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 5/05) нису основани, па је предлоге одбио, односно иницијативе није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Када је у питању оцена уставности и законитости одредаба члана 2. тач. 1) и 13) Уредбе, Уставни суд је у предмету IY-138/2004, на седници одржаној 25. децембра 2008. године, донео Решење којим је одбио предлоге и није прихватио иницијативу за утврђивање неуставности и незаконитости наведених одредаба Уредбе. Будући да се у конкретном случају ради о захтеву о коме је Уставни суд већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање, Суд је у овом делу одбацио захтев за оцењивање уставности и законитости наведених одредаба Уредбе, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду.

Уставни суд је на основу одредбе члана 56. став 3. Закона о Уставном суду одбацио и захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорене Уредбе из тачке 1) алинеја прва изреке, јер је донео коначну одлуку поводом иницијатива у којима је истакнут тај захтев.

На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 14) и члана 46. тач. 3), 5) и 8) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: IY-115/2002 од 21. октобра 2010. године („Службени гласник РС“, број 2/11)

**Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07 и 106/07) – члан 2. тач. 2) до 5) и тачка 12)**

**Закључак Владе 05 број 120-8133/05 од 22. децембра 2005. године и 05 број 120-3574/06 од 15. јуна 2006. године**

Влада је поступала сагласно Уставу и изричитом законском овлашћењу када је, оспореним одредбама Уредбе и оспореним закључцима, утврдила висину коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама (који поред стручне спреме, изражавају и сложеност послова, одговорност и услове рада), као и висину основице за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама у области образовања, културе, социјалне заштите и здравства.



Оспореним одредбама, односно актима не доводи у питање уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се утврђени коефицијенти и основица за обрачун и исплату плата запослених подједнако односе на све запослене у јавним службама које се финансирају из буџета Републике Србије, а питање начина утврђивања и питање примерености и оправданости различите висине појединих коефицијента и основице за обрачун плата запослених у јавним службама своде се на питање адекватности одређених нормативних решења у општем правном акту која су искључиво у надлежности доносиоца акта, а не у надлежности Уставног суда одређеној чланом 167. Устава. Наведени став Суд је изразио и у предмету ГУ-138/2004, на седници одржаној 25. децембра 2008. године.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Одбијају се предлози и не прихватају се иницијативе за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 2. тач. 2) до 5) и тачка 12) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07 и 106/07) и закључака Владе 05 број 120-8133/05 од 22. децембра 2005. године и 05 број 120-3574/06 од 15. јуна 2006. године.

2. Одбацује се захтев за оцењивање уставности и законитости одредаба члана 2. тачка 1) Уредбе из тачке 1).

## Образложење

Уставном суду поднети су предлози за утврђивање неуставности и незаконитости и иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 2. тач. 1) до 5) и тачка 12) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07 и 106/07) и закључака Владе 05 број 120-8133/05 од 22. децембра 2005. године и 05 број 120-3574/06 од 15. јуна 2006. године.

У предлогу Самосталног синдиката високог и вишег образовања и студентског стандарда Србије оспоравају се одредбе члана 2. тач. 1) до 4) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05,

27/06, 32/06 и 58/06), из разлога што су утврђени различити коефицијенти за запослене у основном, средњем, вишем и високом образовању иако ови запослени обављају рад исте врсте. Такође се наводи да је Влада својим закључком утврдила различиту цену рада за исти рад и рад исте вредности, што је имало за последицу ниже плате ненаставног особља у високом образовању у односу на плате ненаставног особља у основном и средњем образовању. На овај начин су, по мишљењу предлагача, повређене одредбе члана 36. став 1. Устава Републике Србије којима је гарантовано право запослених на одговарајућу зараду, као и одредбе члана 104. ст. 2. и 3. Закона о раду, којима је прописано да се запосленом гарантује једнака зарада за исти рад, односно рад исте вредности.

У Предлогу Основне организације синдиката образовања Основне школе „Милица Милошевић“ из Јагњила оспоравају се одредбе члана 2. тач. 1), 2) и 5) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04 и 5/05), с обзиром на то да су запосленима у основном и средњем образовању за исти рад утврђени различити коефицијенти за обрачун и исплату плата по основу стручне спреме, чиме је поступљено супротно одредбама члана 36. Устава и члана 81. Закона о раду.

Републички завод за здравствено осигурање у свом предлогу наводи да су одредбом члана 2. тачка 12) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05 и 27/06), приликом одређивања коефицијената за плате у стручним службама Републичког фонда за пензијско осигурање, Републичког завода за здравствено осигурање и Републичког завода за тржиште рада учињена велика одступања у одређивању коефицијената, што је имало за последицу умањење зараде запосленима у стручној служби Републичког завода за здравствено осигурање мада запослени у Републичком заводу обављају далеко сложеније и значајније послове у односу на остале стручне службе, као и да са малим бројем запослених пружају услуге већем броју осигураника. Стога је предложено да Уставни суд утврди да оспорена одредба Уредбе није у складу са Уставом Републике Србије и Законом о платама у државним органима и јавним службама.

Иницијативом једног грађанина из Владичиног Хана оспорава се уставност Уредбом о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 106/07) мењаних одредаба члана 2. основне Уредбе, због тога што се њима врши „дискриминација запослених по стручној спреми“, јер се иста стручна спрема наставника, васпитача, стручног сарадника, секретара и шефа рачуноводства у основном образовању „различно вреднује“ различитим коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених.

У претходном поступку Уставни суд је утврдио да је Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени

гласник РС“, број 44/01) донела Влада, на основу члана 8. Закона о платама запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01). Уредба је више пута мењана и допуњавана, а измене и допуне Уредбе објављене су у „Службеном гласнику Републике Србије“, бр. 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09 и 25/10).

Оспореним одредбама члана 2. тач. 1) до 5) и тачка 12) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07 и 106/07) утврђени су коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у основном, средњем, вишем и универзитетском образовању, ученичком стандарду и запослених у стручним службама Републичког завода за здравствено осигурање.

Оспореним закључцима које је донела Влада на основу члана 3. став 1. Закона о платама у државним органима и јавним службама утврђена је основица за обрачун и исплату плата запослених у основном, средњем, вишем и универзитетском образовању, заводима основаним у складу са Законом о основама система образовања и васпитања, здравственој делатности, култури, центрима за социјални рад, установама социјалне заштите за смештај корисника и запослених у осталим јавним службама почев од плата за децембар 2005. године, односно почев од плата за јун, септембар и новембар 2006. године.

Према одредбама члана 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.

Имајући у виду да је један број предлога за оцену уставности и законитости оспорене Уредбе и закључака Владе поднет у време важења Устава Републике Србије од 1990. године и у односу на одредбе тог Устава, Уставни суд је одлуку донео, оцењујући оспорене акте у односу на Устав Републике Србије од 2006. године и законе који су на снази, а сагласно одредбама члана 167. став 1. тач. 1) и 3) Устава.

Уставом је утврђено: 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, као и 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, право на слободан избор рада и доступност свих радних места свима под једнаким условима и да свако има право на правичну накнаду за рад (члан 60. ст. 1. до 4); да Република Србија уређује и обезбеђује систем јавних служби (члан 97. тачка 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) и 3)); да се делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује законом (члан 137. став 5).

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08) прописано је да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне акте и предузима друге мере (члан 2. став 2).

Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01 и 62/06) прописано је да се овим законом уређује начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 1. тач. 3) и 4)); да се коефицијент за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених из члана 1. тач. 1), 3), 4) и 5) овог закона, утврђују актом Владе (члан 8. став 1), према коме се запослени разврставају у платне разреде према звањима, занимањима или пословима (члан 8. став 2).

Полазећи од наведених одредаба Устава и закона, Уставни суд је оценио да је оспореним одредбама Уредбе и оспореним закључцима, на основу изричитог законског овлашћења према коме основицу за обрачун и исплату плата утврђује Влада, тако да коефицијент за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, поред стручне спреме, изражава и сложеност послова, одговорност и услове рада, Влада утврдила висину коефицијената и висину основице за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама у области образовања, културе, социјалне заштите и здравства.

У погледу навода предлагача и подносиоца иницијативе да су одређене категорије запослених из Уредбе и закључака доведене у неравноправан положај јер су утврђени различити коефицијенти и основице за обрачун и исплату плата за исти степен стручне спреме, Уставни суд је оценио да се оспореним одредбама, односно актима не доводи у питање уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се утврђени коефицијенти и основица за обрачун и исплату плата запослених подједнако односе на све запослене у јавним службама које се финансирају из буџета Републике Србије. На овај начин се, такође, по оцени Суда, не дира у Уставом зајемчено право запослених на рад у складу са законом, слободан избор рада и доступност свих радних места свима под једнаким условима из члана 60. Устава, већ се оспореним актима одређује висина коефицијената и основице која служи за обрачун плата запослених у јавним службама. Питање начина утврђивања и питање примерености и оправданости различите висине појединих коефицијента и основице за обрачун плата запослених у јавним службама на које указују предлагачи и иницијатор своде се на питање адекватности одређених нормативних решења у општем правном акту која су искључиво у надлежности доносиоца акта, а не у надлежности Уставног суда одређеној чланом 167. Устава.

Такође, указивање предлагача и подносиоца иницијативе да су оспорени акти несагласни са одговарајућим одредбама Закона о раду („Службени

гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) није од значаја за тражену оцену законитости, имајући у виду да је правни основ за доношење ових аката садржан у Закону о платама у државним органима и јавним службама, као закону који прописује посебан режим утврђивања зарада запослених које се финансирају из буџета, различит од општег режима радних односа за који Закон о раду предвиђа институт колективног уговарања.

С обзиром на изложено, Уставни суд је нашао да поднети предлози и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 2. тач. 2) до 5) и тачка 12) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07 и 106/07) и закључака Владе нису основани, па је предлоге одбио и иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС, број 109/07).

Када је у питању оцена уставности и законитости одредаба члана 2. тачка 1) Уредбе, Уставни суд је у предмету IY-138/2004, на седници одржаној 25. децембра 2008. године, донео Решење којим је одбио предлоге и није прихватио иницијативу за утврђивање неуставности и незаконитости, поред осталих, и наведених одредаба Уредбе. При томе је Уставни суд изразио став да је оспореним одредбама Уредбе Влада, на основу изричитог законског овлашћења, као и применом одредбе члана 4. Закона о платама у државним органима и јавним службама према којој коефицијент за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, поред стручне спреме, изражава и сложеност посла, одговорност и услове рада, утврдила висину коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама у области образовања, односно здравства. Будући да се у конкретном случају ради о захтеву за оцењивање уставности и законитости одредаба општег акта о којима је Уставни суд већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је у овом делу одбацио предлоге и иницијативу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду.

На основу свега изложеног и одредаба члана 45. тачка 14) и члана 46. тач. 5) и 8) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: IY-229/2006 од 11. новембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 2/11)

**Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата  
у Управи за извршење заводских санкција  
(„Службени гласник РС“, бр. 16/07 и 21/09)  
– чл. 2, 7. и 10.**

Влада је Законом овлашћена да утврди увећане коефицијенте за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција сразмерно

степену увећања стажа осигурања, до 30%, али јој Законом није дато овлашћење да коефицијент одређује различито у зависности од тога у које је звање разврстано радно место запослених којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем.

Ретроактивно дејство општег акта постоји када се дејство норме односи на тзв. свршене ситуације, а не на стања која су у току, те како су оспореном уредбом коефицијенти утврђени у месецу у коме се, сагласно Закону, врши исплата плата за претходни месец (конкретно у фебруару за јануар), утврђени коефицијенти односе се на плате које ће се исплаћивати убудуће, па Уредба у оспореном делу нема ретроактивно дејство.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 7. став 3. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција („Службени гласник РС“, бр. 16/07 и 21/09) није у сагласности са Уставом и законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 2, члана 7. ст. 1. и 2. и члана 10. Уредбе из тачке 1).

### Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 2, 7. и 10. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција („Службени гласник РС“, број 16/07). Одредбе члана 7. Уредбе, по мишљењу подносиоца иницијативе, нису у сагласности са одредбом члана 262. став 2. Закона о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, број 85/05), а одредба члана 10. у делу у коме је предвиђено да ће се Уредба примењивати почев од исплате плата за месец јануар 2007. године, будући да предвиђа ретроактивно дејство Уредбе, у супротности је са одредбама члана 197. и члана 198. став 1. Устава. Подносилац иницијативе, не наводећи посебне разлоге, сматра да су оспорене одредбе Уредбе у супротности и са чланом 32. став 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, број 79/05), којим је прописано да се одредбе тог закона о подели радних места не примењују на полицијске, царинске и пореске службенике који раде на безбедносним пословима и у заводима за извршење кривичних санкција.

Другом иницијативом поднетом Уставном суду оспорена је одредба члана 7. став 3. Уредбе, из разлога што једну групу запослених у Управи чија су радна места разврстана у звања вишег саветника, самосталног саветника и саветника, супротно одредбама члана 60. став 4. Устава и члана 262. став

2. Закона о извршењу кривичних санкција, ставља у подређен положај у погледу остваривања њиховог права на правичну зараду по основу рада.

Поступак по иницијативи за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 2, 7. и 10. Уредбе, која је поднета пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), сагласно одредби члана 112. Закона, настављен је у складу са тим законом.

Уставни суд је наведену иницијативу доставио на одговор Влади, који у остављеном року, а ни касније, није добијен, па је поступак настављен, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција („Службени гласник РС“, број 16/07) донета на основу члана 262. став 2. и члана 269. став 1. Закона о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, број 85/05), и члана 17. став 1. и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05 и 71/05 – исправка). Оспореним одредбама Уредбе: одређени су коефицијенти за извршилачка радна места државних службеника у седишту Управе и заводима и посебно за радна места државних службеника у Служби обезбеђења, а према одређеним звањима, платним групама и платним разредима (члан 2); прописано је да се државним службеницима и намештеницима којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, а који имају степен увећања стажа 12/16 – коефицијент увећава за 30% (члан 7. став 1), да се запосленима који имају степен увећања стажа 12/14 – коефицијент увећава за 10% (члан 7. став 2) и да се државним службеницима којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, а чије је радно место разврстано у звање вишег саветника, самосталног саветника и саветника, коефицијент, без обзира на степен увећања стажа, увећава за 10% (члан 7. став 3), и да Уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС“, а да ће се примењивати почев од исплате плата за месец јануар 2007. године (члан 10). Уредбом о допуни Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција („Службени гласник РС“, број 21/09) у основној Уредби из 2007. године додат је члан 7а којим је за поједина звања државних службеника здравствене струке коефицијент за обрачун и исплату плата увећан, односно уподобљен са коефицијентима утврђеним за друга звања.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се јемчи право на рад, у складу са законом 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 (члан 60. ст. 1. и 4); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује, систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8)); да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине и да доноси уредбе и друге опште

акте ради извршавања закона (члан 123. тач. 2) и 3)); 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); 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 (члан 198. став 1).

Законом о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 85/05 и 72/09) прописано је, поред осталог, да је Управа за извршење кривичних санкција орган управе у саставу Министарства правде и да унутрашње уређење, организацију и делокрут организационих јединица у саставу Управе, прописује Влада уредбом (члан 12. ст. 2. и б) и предвиђене су врсте служби које могу постојати у заводима, међу којима је и служба за обезбеђење (чл. 18. и 20). Законом је даље прописано: да се на директора Управе и запослена лица у Управи примењују одредбе закона којим се уређују радни односи у државним органима, ако овим законом није друкчије одређено (члан 252); да запослени у Управи стичу звања у зависности од стеченог образовања, радног искуства, стручних знања, оспособљености за обављање послова радног места и оцене рада запослених и да Влада прописује звања запослених у Управи (члан 259. ст. 1. и 2); да се директору Управе и запосленима стаж осигурања може рачунати у увећаном трајању, тако да се сваких 12 месеци ефективно проведених у обављању послова рачуна највише до 16 месеци стажа осигурања, да се лицима из става 1. овог члана коефицијент увећава, сразмерно степену увећања стажа осигурања, до 30%, да висину коефицијентата за обрачун и исплату плата у Управи утврђује Влада и да радна места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем споразумно утврђују министар надлежан за правосуђе и министар надлежан за послове пензијског и инвалидског осигурања (члан 263). Одредбама Закона о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, број 85/05) које су наведене као правни основ за доношење оспорене Уредбе, било је прописано: да се лицу коме се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, плата, сразмерно степену увећања стажа осигурања, увећава до 30 % од плате која је законом утврђена за одговарајућу платну групу (члан 262. став 2); да ће Влада, поред аката утврђених овим законом, донети акте којима се уређују звања, занимања и коефицијенти за обрачун плата запослених у Управи (члан 269. став 1).

Законом о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09) прописано је: да се тим законом уређују права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника и да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и друкчије ако то произлази из природе њихових послова (члан 1); да се радна места државних службеника деле на положаје и на извршилачка радна места, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности и да се одредбе овог закона о подели радних места не примењују на полицијске, царинске и пореске службенике и на државне службенике који раде на



безбедносним и обавештајним пословима и у заводима за извршење кривичних санкција (члан 32); да су извршилачка радна места сва радна места која нису положаји, да се извршилачка радна места разврставају по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад и да су звања виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи сарадник, референт и млађи референт (члан 35); да Влада уредбом разврстава положаје и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица, одређује послове који се раде у сваком од звања и прописује мерила за опис послова радних места у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места (члан 44. став 1); да радна места намештеника разврстава Влада уредбом (члан 171); да намештеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима (члан 171. став 4).

Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06, 115/06 и 101/07) уређени су плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника (члан 1), прописано је да државни службеници и намештеници имају право на месечну плату и да се плата исплаћује у текућем месецу за претходни месец (члан 4), да се основна плата одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плата (члан 7. став 1), да је основица јединствена и да се утврђује за сваку буџетску годину Законом о буџету Републике Србије (члан 8), а истим законом су одређени и коефицијенти за положаје и извршилачка радна места према платним групама и платним разредима (члан 13).

Полазећи од тога да је одредбама члана 263. ст. 2. и 3. Закона о извршењу кривичних санкција прописано да се запосленима којима се стаж осигурања рачуна у увећаном трајању коефицијент увећава сразмерно степену увећања стажа до 30% и да Влада утврђује висину коефицијената за обрачун и исплату плата у Управи, те да наведеним одредбама Закона није дато овлашћење Влади да овај коефицијент одређује различито у зависности од тога у које је звање разврстано радно место запослених којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 7. став 3. Уредбе, према којој се запосленима чије је радно место разврстано у звања вишег и самосталног саветника, као и у звање саветника, коефицијент увећава за 10%, без обзира на степен увећања стажа осигурања, није у сагласности са Законом.

Будући да оспорена одредба члана 7. став 3. Уредбе није у сагласности са законом, а да према одредбама члана 195. став 1. Устава сви подзаконски општи Републике Србије морају бити сагласни закону, Уставни суд је оценио да наведена одредба Уредбе није у сагласности ни са Уставом.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, без доношења решења о покретању поступка, одлучио као у тачки 1) изреке.

Оспореним одредбама члана 2. Уредбе прописани су коефицијенти за обрачун плата запослених у Управи на извршилачким радним местима

у седишту Управе и заводима (став 1) и посебни коефицијенти за обрачун плата за запослене у Служби обезбеђења у Управи (став 2). Оцењујући законитост наведеног члана Уредбе, Уставни суд је утврдио да је Законом о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, број 85/05), на основу кога је оспорена Уредба донета, било дато овлашћење Влади да донесе акте којима се уређују звања, занимања и коефицијенти за обрачун плата запослених у Управи (члан 269. став 1) и да је Влада на основу наведеног овлашћења Уредбом о звањима и занимањима у Управи за извршење заводских санкција („Службени гласник РС“, број 110/06) прописала да су звања државних службеника који обављају послове у седишту Управе и државних службеника који обављају послове преваспитања, здравствене заштите, обуке и упошљавања, правне, административне, рачуноводствене, финансијске и евиденцијске послове у заводу – виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт, а да су звања државних службеника који обављају послове обезбеђења у заводу – старији заповедник, заповедник, млађи заповедник, старији надзорник, надзорник, старији командир и командир. Законом о изменама и допунама Закона о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, број 72/09) овлашћење Владе да прописује звања запослених у Управи прописано је одредбом члана 259. став 2. Закона, а овлашћење Владе да утврђује висину коефицијената за обрачун и исплату плата у Управи – одредбом члана 263. став 3. Закона. Полазећи од тога да је Законом о извршењу кривичних санкција Влада изричито овлашћена да утврђује звања запослених, као и висину коефицијената за обрачун и исплату плата у Управи, Уставни суд је оценио да су оспореним чланом 2. Уредбе, којим су за одговарајућа звања утврђена Уредбом о звањима и занимањима у Управи за извршење заводских санкција одређени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених на извршилачким радним местима, односи уређени у оквиру Законом утврђеног овлашћења. Уставни суд је, такође, констатовао и да су за звања предвиђена Уредбом, која по називу одговарају звањима предвиђеним Законом о државним службеницима, оспореним чланом 2. став 1. Уредбе одређени исти коефицијенти који су за ова звања, према платним групама и платним разредима, прописани чланом 13. Закона о платама државних службеника и намештеника.

Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 7. ст. 1. и 2. Уредбе којима је прописано да се државним службеницима и намештеницима којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, а који имају степен увећања стажа 12/16 – коефицијент увећава за 30% (члан 7. став 1), а да се запосленима који имају степен увећања стажа 12/14 – коефицијент увећава за 10% (члан 7. став 2), нису несагласне са законом. Наиме, имајући у виду да је одредбама члана 263. ст. 2. и 3. Закона о извршењу кривичних санкција прописано да се запосленима у Управи на радним местима којима се стаж осигурања, сразмерно степену увећања стажа, коефицијент увећава до 30% и да Влада одређује коефицијенте за плате запослених у Управи, Уставни суд је оценио да су оспореним одредбама којима је коефицијент увећан 30%,

односно 10%, сразмерно степену увећања стажа осигурања, Влада уредила односе у оквиру Законом утврђеног овлашћења.

У вези са одредбом члана 10. Уредбе, која је по мишљењу иницијатора у делу којим је прописано да ће се примењивати почев од исплата плата за јануар 2007. године у супротности са одредбама члана 197. Устава, Уставни суд је утврдио да је оспорена уредба објављена у „Службеном гласнику РС“, број 16/07 од 9. фебруара 2007. године и да је ступила на снагу осмог дана од дана објављивања, односно 17. фебруара 2007. године. Полазећи од тога да је одредбом члана 4. Закона о платама државних службеника и намештеника прописано да државни службеници и намештеници имају право на месечну плату и да се плата исплаћује у текућем месецу за претходни месец, а да је оспореном одредбом члана 10. Уредбе која је ступила на снагу 17. фебруара 2007. године предвиђено да се Уредба којом су одређени коефицијенти, као један од елемената за обрачун плате, примењује на исплату плата за јануар, односно за месец за који се сагласно наведеној одредби Закона плата исплаћује у фебруару, Уставни суд је оценио да иницијатива у овом делу није основана. Будући да, према схватању Суда, ретроактивно дејство општег акта постоји када се дејство норме односи на тзв. свршене ситуације, а не на стања која су у току, а да су оспореном уредбом коефицијенти утврђени у месецу у коме се, сагласно Закону, врши исплата плата за претходни месец, конкретно у фебруару за јануар, те да се утврђени коефицијенти односе на плате које ће се исплаћивати убудуће, односно да се Уредбом не мењају плате чија је исплата доспела до дана ступања на снагу Уредбе, члан 10. Уредбе у оспореном делу, по оцени Суда, нема ретроактивно дејство.

Како из наведених разлога није нашао основа за покретање поступка поводом иницијативе за оцену уставности и законитости одредаба члана 2, члана 7. ст. 1. и 2. и члана 10. Уредбе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2) изреке.

Међутим, поводом ове и других одредаба Уредбе које иницијативом нису оспорене, Уставни суд је констатовао да су за (остале) државне службенике звања државних службеника и коефицијенти за обрачун и исплату плата уређени законом, а да су за државне службенике у Управи, на основу Законом о извршењу кривичних санкција утврђеног овлашћења, ова питања уређена актом Владе. Како плата државних службеника представља Уставом и законом утврђено право из радног односа, то и елементи од којих зависи утврђивање (обима) тог права, у конкретном случају звања и коефицијенти државних службеника у Управи, представљају питања која се, по схватању Суда, уређују законом, а не уредбом Владе као подзаконским актом којим се, сагласно Уставу, уређују односи у извршавању закона. У том смислу евентуалне специфичности, односно разлике у звањима и коефицијентима за државне службенике у Управи, по схватању Суда, могу бити предмет уређивања Закона о извршењу кривичних санкција, као посебног закона којим су, поред осталог, на посебан начин уређена и нека друга права на основу рада (глава XIV). Стога је Уставни суд закључио да, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду, укаже Народној скупштини на

уочене недоследности у нормативном уређивању ових односа за државне службенике у Управи, како би оне биле отклоњене приликом измена и допуна Закона о извршењу кривичних санкција.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, 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 („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 7. став 3. Уредбе из тачке 1) изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IY-63/2007 од 18. новембра 2010. године (,Службени гласник РС“, број 1/11)

### *Решења о нејрихваћању иницијатива*

**Уредба о изменама Уредбе о начину и условима остваривања права на пензијско и инвалидско осигурање и на накнаду због престанка запослења брачног друга професионалног официра, односно професионалног подофицира  
(„Службени лист СЦГ“, број 37/05)  
– члан 2.**

Савезна влада је била законом овлашћена да својим прописом уреди начин и услове остваривања права на пензијско и инвалидско осигурање и на месечну накнаду због престанка запослења брачног друга професионалног војног лица, а у оквиру тога и да умањи проценат накнаде али само за убудуће, од ступања на снагу Уредбе, односно почетка њене примене.

Оспореном одредбом не доводи се у питање уставни принцип забране повратног дејства општих правних аката, јер повратно дејство значи примену нове правне норме на већ настале односе, на тзв. свршене акте, а оспореном Уредбом прописан је мањи проценат накнаде само за убудуће од почетка примене Уредбе.

Питање која ће права, као и услове и начин њиховог остваривања доносилац општег акта признати у будућности корисницима тих права, израз је одређене правне политике у конкретној области, о чему Уставни суд није надлежан да одлучује у смислу члана 167. Устава. Суд сматра да се не може довести у питање уставноправно овлашћење доносиоца акта да у зависности од различитих околности (као што су на пример финансијске могућности државе), мења услове и начин остваривања појединих права.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости члана 2. Уредбе о изменама Уредбе о начину и условима остваривања права на пензијско и инвалидско осигурање и на накнаду због престанка запослења брачног друга професионалног официра, односно професионалног подофицира („Службени лист СЦГ“, број 37/05).

2. Одбацује се иницијатива за оцену сагласности Уредбе из тачке 1) изреке са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03).

## Образложење

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости члана 2. Уредбе о изменама Уредбе о начину и условима остваривања права на пензијско и инвалидско осигурање и на накнаду због престанка запослења брачног друга професионалног официра, односно професионалног подофицира („Службени лист СЦГ“, број 37/05). У иницијативама се наводи да је оспорени члан 2. Уредбе, којим је прописано да ће се решења којима су до дана ступања на снагу ове уредбе призната права на накнаду због престанка запослења, ускладити са одредбама ове уредбе, у року од 15 дана од дана њеног ступања на снагу, несагласан са одредбама члана 197. Устава Републике Србије, према којима закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, те да, изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона. Осим тога, подносиоци иницијативе сматрају да је оспорена одредба Уредбе несагласна и са одредбом члана 53. Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе, према којој закони и други општи акти институција Србије и Црне Горе не могу имати повратно дејство, као и са одредбом чланом 255. Закона о општем управном поступку, којом је предвиђено да се правноснажна решења могу мењати само у случајевима који су предвиђени законом, те није постојао правни основ за промену решења донетих на основу оспорене уредбе.

У току претходног поступка, Уставни суд је утврдио да је Уредбу о начину и условима остваривања права на пензијско и инвалидско осигурање и на накнаду због престанка запослења брачног друга професионалног официра, односно професионалног подофицира донела Савезна влада, на основу члана 67, а у вези са чл. 59. и 59а Закона о Војсци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94, 28/96, 44/99 и 74/99). Уредба је објављена у „Службеном листу Савезне Републике Југославије“, број 11 од 19. маја 2000. године. Уредба је мењана 26. јануара и 8. септембра 2005. године, а измене Уредбе су објављене у „Службеном листу СЦГ“, број 4 од 28. јануара 2005. године и број 37 од 9. септембра 2005. године.

Уредбом се уређују начин и услови за остваривање права на пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: продужено осигурање) и на накнаду због престанка запослења брачног друга премештеног професионалног официра, односно професионалног подофицира коме престане запослење због тог премештаја, а у месту у које је професионални официр, односно професионални подофицир премештен нема могућности да се запосли (у даљем тексту: корисник продуженог осигурања, односно корисник накнаде због престанка запослења) (члан 1). Корисник накнаде због престанка запослења који то право остварује на основу члана 59а Закона о Војсци Југославије, а има пребивалиште на територији Савезне Републике Југославије, захтев за накнаду због престанка запослења подноси јединици, односно установи у којој је професионални официр, односно професионални подофицир на служби (члан 5. став 1). Износ накнаде због престанка запослења се одређује зависно од стеченог степена стручне спреме корисника те накнаде у проценту од нето зараде по запосленом исплаћене у претходном месецу у привреди републике на чијој територији је седиште Савезног министарства за одбрану и исплаћује се сваког месеца за претходни месец (члан 6). Решење о признавању права на накнаду због престанка запослења доноси старешина из члана 156. Закона о Војсци Југославије (члан 7).

Чланом 1. оспорене Уредбе о изменама наведене Уредбе измењен је члан 6. став 1. основног текста Уредбе, тако што су измењени проценти нето зараде по запосленом на основу којих се утврђује износ накнаде због престанка запослења, док је чланом 2. Уредбе о изменама Уредбе прописано да ће се решења којима су до дана ступања на снагу ове уредбе призната права на накнаду због престанка запослења ускладити са одредбама ове уредбе у року од 15 дана од дана њеног ступања на снагу. Члан 3. Уредбе прописује да ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу СЦГ“, а примењиваће се од 1. октобра 2005. године.

Закон о Војсци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/02 и 37/02 и „Службени лист СЦГ“, бр. 7/05 и 44/05), на основу кога је донета оспорена Уредба, престао је да важи ступањем на снагу Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07 и 88/09), на основу члана 197. тог закона, осим одредаба о попуни резервног састава (чл. 26. и 27), одредаба о правима на продужено осигурање и на накнаду због престанка запослења (чл. 59. и 59а), одредба поглавља XV – Здравствено осигурање (чл. 211. до 239), одредба поглавља XVI – Пензијско и инвалидско осигурање (чл. 240. до 260. и од 262. до 278), одредба поглавља XVII – Војна обавеза (чл. 279. до 336) и одредба поглавље XIX – Казнене одредбе (чл. 340. до 345). Према одредби члана 196. став 2. Закона, прописи донети за извршавање Закона о Војсци Југославије, уколико нису супротни одредбама овог закона, настављају да се примењују до доношења одговарајућих прописа за извршавање овог закона.

Подносиоци иницијативе су тражили оцену уставности оспорене Уредбе у односу на одредбе члана 197. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије којима је утврђено да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, а да само изузетно поједине одредбе закона могу имати повратно дејство ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.

За оцену законитости оспорене Уредбе од значаја су одредбе Закона о Војсци Југославије којима је прописано: да брачним другом професионалног официра, односно професионалног подофицира премештеног после 17. августа 1990. године, који због тог премештаја нема могућности да се запосли, припада накнада због престанка запослења најдуже шест месеци, а висина накнаде се одређује према износу који служи за утврђивање нето зараде запослених у републици чланици на чијој територији је седиште Савезног министарства за одбрану (члан 59а); да се начин и услови постављања професионалних официра и професионалних подофицира на дужности, премештаја и регулисања других стања у служби утврђених овим законом и остваривања права на продужено осигурање уређују прописом који доноси Савезна влада (члан 67). Из наведеног произлази да је Савезна влада била законом овлашћена да својим прописом (уредбом) пропише начин и услове остваривања права на пензијско и инвалидско осигурање и на накнаду због престанка запослења брачног друга професионалног официра, односно професионалног подофицира.

Оцењујући оспорену одредбу члана 2. Уредбе са аспекта одредаба члана 197. ст. 1. и 2. Устава, Уставни суд је утврдио да се оспореном одредбом не доводи у питање уставни принцип забране повратног дејства општих правних аката. Повратно дејство закона и других општих аката манифестује се у примени нове правне норме на већ настале односе, тако што се њоме мењају стечена права и обавезе, односно у дејству нове правне норме на тзв. свршене акте. Имајући у виду да се оспорена одредба Уредбе односи на решења о месечној исплати накнаде због престанка запослења брачног друга професионалног официра, односно подофицира, произлази, по оцени Уставног суда, да се у конкретном случају не ради о свршеним актима, већ о правним односима који трају. Дакле, оспореном Уредбом прописан је мањи проценат накнаде, али само за убудуће, од ступања на снагу Уредбе, односно почетка њене примене, тако да се не може говорити о ретроактивности. Другим речима, која ће права, као и услове и начин њиховог остваривања доносилац општег акта признати у будућности корисницима тих права, израз је одређене правне политике у овој области, о чему Уставни суд није надлежан да одлучује у смислу члана 167. Устава. Такође, Суд сматра да се не може довести у питање уставноправно овлашћење доносиоца акта да у зависности од различитих околности (као што су на пример финансијске могућности државе), мења услове и начин остваривања појединих права, као што је у конкретном случају остваривање права на накнаду због престанка запослења брачног друга професионалног војног лица.

У односу на питање оцене сагласности оспорене Уредбе са одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и 30/10), који се по престанку Савезне Републике Југославије примењује као закон Републике Србије, Уставни суд је нашао да оспорена одредба Уредбе није несагласна са одредбом члана 255. став 1. наведеног Закона, с обзиром на то да се у конкретной правној ствари не ради о измени коначних решења донетих у управном поступку по ванредном правном леку, већ се ради о доношењу нових решења, а што је било условљено насталим изменама Уредбе.

С обзиром на то да Уставни суд није нашао да има основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, иницијативу није прихватио,

сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Уставни суд је одбацио иницијативу у делу у коме је тражена оцена уставности оспореног акта у односу на Уставну повељу државне заједнице Србија и Црна Гора, јер сагласно одредби члана 167. Устава, није надлежан да одлучује о таквом захтеву.

На основу изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, 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: IУп-142/2008 од 22. септембра 2010. године

**Уредба о одређивању делатности код чијег обављања не постоји  
обавеза евидентирања промета преко фискалне касе  
(„Службени гласник РС“, број 18/09)**

Оспореном уредбом нису мењана законска решења која се односе на обавезе евидентирања стоматолошких услуга преко фискалне касе, нити начин отклањања грешака приликом евидентирања промета и попуњавања одговарајућих образаца прописаних законом и подзаконским актима, те тиме што стоматолошке услуге овом уредбом нису изузете из законом утврђеног режима обавезног евидентирања ни на који начин не могу бити повређени принципи и права зајемчени Уставом.

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Уредбе о одређивању делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе („Службени гласник РС“, број 18/09).

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Уредбе наведене у изреци. Према наводима иницијатора, оспореном Уредбом предвиђено је да су и лица која обављају делатност здравствене заштите становништва, осим здравствених услуга које се обезбеђују из средстава обавезног здравственог



осигурања, у обавези да евидентирају промет преко фискалне касе почев од 1. јуна 2009. године. Имајући у виду Уставом зајемчено право на заштиту личних података из члана 42. Устава, као и карактер делатности здравствене заштите, иницијатор истиче да се фискализацијом пословања стоматолошких организација на начин који је предвиђен постојећим прописима о фискализацији „повређују одређена људска права“. Износи мишљење да се у случајевима исправке фискалног рачуна за пружање стоматолошких услуга омогућава проношење личних информација пацијената, јер постају доступне широком кругу лица, што сматра супротним одредбама чл. 30. и 37. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05), којима је предвиђено право пацијената на поверљивост личних информација које су предате здравственим радницима, право на лекарску тајну, као и дужност чувања података до којих су дошла лица која обављају здравствену заштиту. Такође, према наводима иницијатора, будући да приватна стоматолошка пракса није обухваћена системом обавезног здравственог осигурања, даваоци приватних стоматолошких услуга се оспореном Уредбом доводе у неповољнији положај у односу на државне даваоце истих услуга, што је супротно члану 84. Устава који гарантује једнакост свих на тржишту и забрану злоупотребе монополског и доминантног положаја на тржишту.

Поред изнетог, иницијатор истиче да оспорена Уредба није донета у законитом поступку, јер је „изостао заједнички предлог Министарства финансија и Министарства трговине“ у поступку њеног доношења, па сматра да је то несагласно одредби члана 3. став 4. Закона о фискалним касама („Службени гласник РС“, број 135/04). Такође, иницијатор наводи да због специфичности здравствене стоматолошке заштите не постоји јединствена класификација и номенклатура стоматолошких услуга која је неопходан услов за примену ове уредбе. По мишљењу иницијатора, увођење фискалних каса стоматолозима неминовно доводи до неоправданог повећања цена стоматолошких услуга.

Влада је Уставном суду доставила одговор на иницијативу у коме је, поред осталог, навела да су одредбама члана 3. ст. 1. до 3. Закона о фискалним касама одређена лица која су дужна да врше евидентирање сваког појединачно оствареног промета преко фискалне касе, као и лица која немају ту обавезу, док је одредбом члана 3. став 4. овог закона Влада овлашћена да на заједнички предлог министарства надлежног за послове финансија и министарства надлежног за послове трговине одреди и друге делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе. У одговору се истиче да је Уредба донета у законитом поступку, будући да је министар трговине донео Решење број 119-01-81/2008-02 од 10. новембра 2008. године о образовању Међуресурске радне групе за израду Уредбе у чији састав је именовао представнике Министарства трговине и услуга и Министарства финансија. Доносилац оспореног акта наводи да је поменута радна група сачинила текст Предлога уредбе и у члану 2. формулисала одредбу која се односи на здравствену заштиту становништва, која укључује и стоматолошку праксу. У погледу тврдње иницијатора да се

у случајевима отклањања грешака у евидентирању промета добара преко фискалне касе и попуњавања одговарајућег обрасца наводе подаци који чине лекарску тајну, Влада истиче да је ова тврдња неоснована, јер се у обрасцу наводе само лични подаци ради евентуалног умањења промета на издатом фискалном рачуну на име враћеног добра или више наплаћеног износа за купљено добро. Такође, Влада истиче да увођење фискалних каса стоматолозима, имајући у виду њихову цену, не треба да доведе до повећања цена стоматолошких услуга.

По спроведеном поступку, Уставни суд је констатовао је оспорена Уредба престала да важи 7. септембра 2010. године, ступањем на снагу нове Уредбе о одређивању делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе („Службени гласник РС“, број 61/10). Будући да се иницијатор изјаснио да остаје при поднетој иницијативи, Уставни суд је извршио оцену уставности и законитости Уредбе, у смислу одредаба члана 167. ст. 1. и 3. и члана 168. став 5. Устава Републике Србије.

Оспореном Уредбом су одређене делатности код чијег обављања, полазећи од техничких и функционалних карактеристика фискалне касе и специфичности обављања тих делатности, не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе из члана 3. ст. 1. и 2. Закона о фискалним касама.

Одредбама члана 42. Устава утврђено је: да је зајемчена заштита података о личности (став 1); да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом (став 2); да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом (став 3); да свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе. Одредбама члана 84. ст. 1. и 2. Устава утврђено је 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.

Одредбе члана 30. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05) прописују: да сваки пацијент има право на поверљивост свих личних информација које је саопштио надлежном здравственом раднику, укључујући и оне које се односе на његово стање здравља и потенцијалне дијагностичке и терапијске процедуре, као и право на заштиту своје приватности током спровођења дијагностичких испитивања, посете специјалисти и медицинско-хирушког лечења у целини (став 1); да је забрањено да надлежни здравствени радник саопшти другим лицима личне податке о пацијенту из става 1. овог члана (став 2).

Оспорену уредбу донела је Влада, на основу одредаба члана 3. став 4. Закона о фискалним касама и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 101/07 и 65/08). Одредбом члана 3. став 4. Закона о фискалним касама, која представља непосредан правни основ за доношење оспорене уредбе, Влада је овлашћена да може, полазећи од техничких

и функционалних карактеристика фискалне касе и специфичности одређене делатности, на заједнички предлог министарства надлежног за послове финансија и министарства надлежног за послове трговине одредити и друге делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе у смислу ст. 1. и 2. овог члана. Одредбама члана 3. ст. 1. и 2. наведеног закона утврђена је обавеза евидентирања промета преко фискалне касе тако што је прописано да је лице које је уписано у одговарајући регистар за промет добара на мало, односно за пружање услуга физичким лицима дужно да врши евидентирање сваког појединачно оствареног промета преко фискалне касе, као и да ова обавеза постоји и у случају када се услуга пружа физичком лицу, а накнаду за пружене услуге сноси правно лице, односно предузетник и то независно од начина плаћања (готовина, чек, картица и безготовинско плаћање). Такође, одредбом става 3. овог члана Закона одређена су лица на која се не односи законска обавеза евидентирања сваког појединачно оствареног промета преко фискалне касе, међу којима нису наведени стоматолози. Одредбом члана 42. став 1. Закона о Влади, која је такође наведена као законски основ доношења Уредбе, предвиђено је да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.

Уставни суд је утврдио да оспорена уредба не садржи одредбу којом се ослобађа лице које обавља стоматолошку праксу од обавезе евидентирања промета преко фискалне касе. Стоматолошке услуге подлежу законској обавези евидентирања промета преко фискалне касе на основу одредаба члана 3. ст. 1. и 2. Закона о фискалним касама. Суд је констатовао да су чланом 2. тачка 1) подтачка 86. Уредбе одређене здравствене делатности – здравствене услуге које се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања као делатности за које не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе. С обзиром на то да се оспорена Уредба не односи посебно на стоматолошке услуге (осим Законом прописаних изузетака који се под једнаким условима примењују на прописане субјекте), то се, по оцени Суда, ни на који начин овом уредбом не могу довести у питање принципи и права који су зајемчени одредбама члана 42. и члана 84. ст. 1. и 2. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је Влада доносећи оспорену Уредбу реализовала овлашћење из члана 3. став 4. Закона о фискалним касама, те да се како у формалном тако и у материјалноправном смислу кретала у границама датог овлашћења. Оспореном уредбом нису мењана законска решења у овој области која се односе на прописивање обавезе евидентирања, односно неевидентирања промета преко фискалне касе, као и на начин отклањања грешака приликом евидентирања промета и попуњавање одговарајућим образаца прописаних наведеним законом и другим подзаконским актима (као нпр. Правилником о садржини и начину евидентирања промета издавањем фискалног рачуна, начину отклањања грешке у евидентирању промета преко фискалне касе и о садржини и вођењу књиге дневних извештаја – („Службени гласник РС“, број 140/04)). На основу изнетог, Уставни суд је оценио да оспореном Уредбом нису могле

бити повређене одредбе Закона о фискалним касама и Закона о здравственој заштити на које се позива иницијатор.

Поводом навода иницијатора који се односе на немогућност класификације здравствене стоматолошке заштите и увећање цена стоматолошких услуга због увођења фискалних каса, Уставни суд, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује целисходност ових питања, јер је то у домену политике коју води Влада у овој области, сагласно 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 (члан 123. Устава).

С обзиром на изнето, Уставни суд поднету иницијативу није прихватио, 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, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУп-121/2009 од 28. октобра 2010. године

**Уредба о изменама Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних,  
постављених и запослених лица код корисника средстава  
у државној својини  
(„Службени гласник РС“, број 68/09)  
– члан 9.**

Примена оспорене уредбе на поступке решавања стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица који су започети, а окончавају се према одредбама Уредбе, подразумева примену на поступке који још трају, од дана ступања на снагу Уредбе и убудуће, те Уредба нема ретро-активно дејство. Одређивање услова и начина остваривања појединих права, као што је у конкретном случају право на решавање стамбене потребе, ствар је одређене правне политике доносиоца акта да одлучује о тим питањима, а што је изван оквира надлежности Уставног суда, у смислу члана 167. Устава.

Оспореном одредбом Уредбе не крши се право на заштиту имовине гарантовано чланом 1. Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода измењену у складу са Протоколом бр. 11, према коме свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине и нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права, стога што, у конкретном случају, лица која су конкурисала за стан нису постала власници станова, јер поступак решавања њихове стамбене потребе није окончан закључењем уговора о закупу стана, односно уговора о куповини стана.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 9. Уредбе о изменама Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини („Службени гласник РС“, број 68/09).

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 9. Уредбе о изменама Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини („Службени гласник РС“, број 68/09). У иницијативи се наводи да је оспорена одредба Уредбе, којом је прописано да ће се поступци за решавање стамбене потребе, у којима до дана ступања на снагу ове уредбе није закључен уговор о закупу стана, односно уговор о куповини стана, наставити по одредбама ове уредбе, несаслагасна са одредбом члана 197. став 1. Устава Републике Србије из разлога што је прописала повратно дејство Уредбе стварајући тиме правну ситуацију у којој се ректроактивно укидају права свих оних лица која већ користе станове као закупци по одредбама Уредбе. Недозвољена ретроактивност оспорене одредбе Уредбе се, по мишљењу подносиоца иницијативе, огледа у чињеници да се мењају односи установљени правоснажним одлукама о додели станова у закуп подносиоцима иницијативе, тј. односи установљени уговорима о закупу стана на одређено време као пуноважним правним пословима закљученим у време примене ранијих одредаба Уредбе.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену уредбу о изменама Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државног својини донела Влада, на основу чл. 9. и 29. Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05) и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/08, 71/05, 101/07 и 65/08).

Оспореном одредбом члана 9. Уредбе прописано је да ће се поступци за решавање стамбене потребе у којима до дана ступања на снагу ове уредбе није закључен уговор о закупу стана, односно уговор о куповини стана, наставити по одредбама ове уредбе.

За оцену уставности оспорене Уредбе од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тачка 16)); да Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тач. 1) до 3)); да сви закони и други општи

акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, а само поједине одредбе закона, изузетно, могу имати повратно дејство ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2).

За оцену законитости оспорене одредбе наведеног акта од значаја су одредбе Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08) и Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05).

Законом о Влади прописано је, поред осталог, да Влада води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона Народне скупштине и извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2), као и да Влада уредбом подробније разграђује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (члан 42. став 1).

Законом о средствима у својини Републике Србије прописано је: да о располагању непокретностима у државној својини одлучују надлежни органи (члан 5. став 1), а располагање непокретностима у државној својини, у смислу овог закона, јесте њихово отуђење из државне својине, прибављање у државну својину и давање на коришћење, односно закуп, као и стављање хипотеке на непокретности у државној својини (члан 5. став 2); да се стамбене зграде и станови у државној својини дају на коришћење запосленим, изабраним и постављеним лицима у органима, јавним службама и другим организацијама из члана 1. тачка 2) овог закона и другим лицима утврђеним законом, по основу закупа на неодређено или одређено време, а Влада Републике Србије прописује начин и критеријуме давања стамбених зграда и станова у закуп (члан 9).

Полазећи од наведених одредаба Устава и Закона, Уставни суд је оценио да је оспорена Уредба донета у границама уставних и законских овлашћења Владе да прописује начин и критеријуме за давање стамбених зграда и станова у закуп.

Оцењујући оспорену одредбу члана 9. Уредбе са аспекта одредаба члана 197. ст. 1. и 2. Устава, Уставни суд је утврдио да се оспореном одредбом не доводи у питање уставни принцип забране повратног дејства општих правних аката. Повратно дејство закона и других прописа, односно општих правних аката манифестује се у примени нове правне норме на већ настале односе, тако што се њоме мењају стечена права и обавезе, односно у примени нове правне норме на тзв. свршене акте.

Имајући у виду да се оспорена одредба Уредбе односи на започете поступке за решавање стамбених потреба у којима до дана ступања на снагу ове уредбе није закључен уговор о закупу стана, односно уговор о куповини стана, то се, по оцени Уставног суда, у конкретном случају не ради о свршеним актима, већ о правним односима који трају, односно који нису окончани. Наиме, оспореном уредбом прописан је начин решавања

стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица у ситуацији када је поступак решавања стамбених потреба започет, а окончаће се према одредбама Уредбе, што подразумева примену ових одредаба на поступке који још трају, од дана ступања на снагу Уредбе и убудуће, тако да се не може говорити о ретроактивности одредаба ове уредбе. У погледу услова и начина остваривања појединих права, као што је у конкретном случају право на решавање стамбене потребе, ствар је одређене правне политике доносиоца акта да одлучује о тим питањима, а што је изван оквира надлежности Уставног суда, у смислу члана 167. Устава.

Оспореном одредбом Уредбе се, такође, по налажењу Уставног суда, не крши ни право на заштиту имовине гарантовано чланом 1. Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода измењену у складу са Протоколом бр. 11 („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03 и 5/05), према коме свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине и нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. Ово стога што, у конкретном случају, лица која су конкурисала за стан нису постала власници станова, јер поступак решавања њихове стамбене потребе није окончан закључењем уговора о закупу стана, односно уговора о куповини стана.

Позивање подносиоца иницијативе на Одлуку Уставног суда IУ-207/99 од 24. октобра 2002. године није, по оцени Уставног суда, од утицаја на оцену уставности оспорене одредбе Уредбе, имајући у виду да је Уставни суд у наведеној одлуци, приликом оцењивања уставности Закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС“; број 48/99), изразио став да су одредбе Закона које имају повратно дејство сагласне са чланом 121. став 2. Устава Републике Србије од 1990. године, ако се, у складу са Уставом, Народна скупштина изричито изјаснила о постојању општег интереса у поступку доношења тог закона, што се несумњиво утврђује на основу образложења или документације о његовом доношењу. Уставни суд је, при томе, изразио став да овај суд не улази у оцену да ли постоји у одређеном случају општи интерес за давањем повратног дејства законској одредби, јер је то у надлежности Народне скупштине, што значи да Уставни суд утврђује само да ли је Народна скупштина у поступку доношења закона утврдила постојање таквог општег интереса.

С обзиром на то да Суд није нашао основа за покретање поступка поводом поднете 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

Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08 и 31/08)

– члан 2. тачка 13) ал. 2. и 5. и члан 3а

Оспорена одредба којом је прописано да се коефицијенти за запослене у предшколским установама могу утврдити највише до висине највећег коефицијента утврђеног овом уредбом у основном образовању, донета је у границама уставних и законских овлашћења Владе.

Уставни суд је у предмету IУ-138/04 на седници одржаној 25. децембра 2008. године донео Решење којим је одбио предлоге и није прихватио иницијативу за утврђивање неуставности и незаконитости оспорених одредаба Уредбе којима су утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама у области образовања и здравствене делатности, јер је утврдио да је Влада на основу изричитог законског овлашћења утврдила висину ових коефицијената, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 3а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08 и 31/08).

2. Одбацује се иницијатива за оцењивање уставности и законитости одредаба члана 2. тачка 13) ал. 2. и 5. Уредбе из тачке 1).

## Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба члана 1. Уредбе о изменама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 106/07) и члана 3а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08 и 31/08). У иницијативама Јоване Петровић и Амуре Зрнић из Београда и Катарине Штајнић Ристић, Радмиле Лазић и Ђуре Вујића из Новог Сада, оспорене су одредбе члана 1. Уредбе о изменама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата



запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 106/07) из разлога што дипломирани фармацеути и фармацеути-биохемичари имају мањи коефицијент него остали радници медицинске струке чиме су им повређена Уставом гарантована права из одредаба чл. 18. до 23. и члана 60. Устава Републике Србије, као и право на једнаку зараду за исти рад утврђено у члану 104. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05).

У иницијативи запослених у Дечијој установи „Сунце“ у Горњем Милановцу оспорена је одредба члана 3а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08 и 31/08) којом је прописано да се коефицијент за запослене у предшколским установама може утврдити највише до висине највећег коефицијента утврђеног овом Уредбом у основном образовању. Подносиоци иницијативе сматрају да је Влада, супротно одредбама члана 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама, овлашћење за утврђивање коефицијената за обрачун плата запослених у предшколским установама пренела на директоре установа.

У претходном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

– да је Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 44/01) донела Влада на основу члана 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01);

– да је Уредба више пута мењана и допуњавана, а да су измене и допуне објављене у „Службеном гласнику РС“, бр. 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09 и 26/10);

– да је одредбом члана 1. Уредбе о изменама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 106/07), поред осталих, измењена одредба члана 2. тачка 13) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07) којом су утврђени коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама;

– да је одредбом члана 3а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08 и 31/08) прописано да се коефицијент за запослене у предшколским установама може утврдити највише до висине највећег коефицијента утврђеног овом Уредбом у основном образовању.

Уставни суд налази да су за оцену уставности оспорене Уредбе од значаја одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да Република Србија уређује и обезбеђује систем јавних служби (члан 97. тачка 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) и 3)); да се делатности и послови због којих се оснивају

јавне службе, њихово уређење и рад прописује законом (члан 137. став 5); 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 Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08) прописано је да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне акте и предузима друге мере (члан 2. став 2).

Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01) прописано је: да се овим законом уређује начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 1. тач. 3) и 4)); 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, обавеза које запослени плаћа на основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате у складу са законом (члан 2); да се коефицијент за обрачун и исплату плата именованих, постављених лица и запослених из члана 1. тач. 1), 3), 4) и 5) овог закона утврђују актом Владе (члан 8. став 1), према коме се запослени разврставају у платне разреде према звањима, занимањима или пословима (члан 8. став 2).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је оспореном уредбом Влада, на основу изричитог законског овлашћења, утврдила висину коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Оцењујући одредбу члана 3а Уредбе, којом је прописано да се коефицијенти за запослене у предшколским установама могу утврдити највише до висине највећег коефицијента утврђеног овом Уредбом у основном образовању, Уставни суд је констатовао да је оспорена одредба донета у границама уставних и законских овлашћења Владе, с обзиром на то да је Закон о платама у државним органима и јавним службама препустио Влади да утврди висину коефицијената за све категорије запослених у органима и јавним службама, међу којима су и запослени у предшколским установама. При томе је Влада имала уставно и законско овлашћење да за одређене категорије запослених предвиди да се коефицијенти утврђују уподобљавањем са коефицијентима сродних групација запослених како је то учињено у оспореној одредби Уредбе.

Наводи подносилаца иницијативе да оспорена одредба има значење злоупотребе овлашћења Владе из члана 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама из разлога што коефицијенте за обрачун плата запослених у предшколским установама не одређује Влада, већ директори установа својим општим актима, нису основани, имајући у виду да су оспореном одредбом на индиректан начин утврђени коефицијенти за

ову категорију запослених, лимитирани до највишег коефицијента за запослене у основном образовању. Питање оправданости и целисходности оспорене регулативе, као и могућност евентуалних злоупотреба у примени оспорених одредаба Уредбе на које указују подносиоци иницијатива није у надлежности Уставног суда одређене чланом 167. Устава.

Како су оспорене одредбе Уредбе сагласне са законом, самим тим сагласне су и са уставним принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 1. Устава.

С обзиром на напред изложено, Уставни суд је нашао да су поднете иницијативе за оцену уставности и законитости одредбе члана 3а Уредбе неосноване и да их не треба прихватити сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Када се ради о оцени уставности и законитости одредаба члана 2. тачка 13) ал. 2. и 5. Уредбе, Уставни суд је у предмету ГУ-138/04 на седници одржаној 25. децембра 2008. године донео Решење којим је одбио предлоге и није прихватио иницијативу за утврђивање неуставности и незаконитости наведених одредаба Уредбе. У образложењу Решења, Уставни суд је изразио став да је Влада на основу изричитог овлашћења из Закона о платама у државним органима и другим службама утврдила висину коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама у области образовања, односно здравствене делатности. Будући да се у конкретном случају ради о захтеву о коме је Уставни суд већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је у овом делу одбацио иницијативу.

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

Решење Уставног суда

Број: ГУп-185/2009 од 9. децембра 2010. године

**Одлука о распуштању Скупштине општине Лепосавић  
и образовању Привременог органа општине Лепосавић  
(„Службени гласник РС“, број 50/09)**

Министарство за Косово и Метохију било је овлашћено да предложи Влади распуштање Скупштине општине Лепосавић јер је, сагласно Закону о министарствима, надлежно да обавља све послове државне управе који се односе на територију Косова и Метохије, укључујући и послове који се односе на систем локалне самоуправе.

Утврђивање датума да ли је и када је скупштина јединице локалне самоуправе усвојила буџет за наредну годину, не спада у надлежност Уставног суда утврђену одредбом члана 167. Устава.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости Одлуке о распуштању Скупштине општине Лепосавић и образовању Привременог органа општине Лепосавић („Службени гласник РС“, број 50/09).
2. Одбацује се захтев за обуставу извршења Одлуке из тачке 1).

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке из изреке. Из садржине иницијативе произлази да се иницијативом оспорава законитост, а не и уставност оспорене одлуке. Иницијатор наводи да Влада није могла да донесе Одлуку о распуштању Скупштине општине Лепосавић и образовању Привременог органа општине Лепосавић, јер је Скупштина општине Лепосавић, на седници одржаној 15. децембра 2008. године, усвојила буџет за 2009. годину и тиме у потпуности поступила у складу са одредбама 14. Закона о буџетском систему и члана 85. став 1. тачка 3) Закона о локалној самоуправи. У иницијативи се наводи да је оспорена одлука донета супротно одредби члана 86. Закона о локалној самоуправи, с обзиром на то да је донета на предлог Министарства за Косово и Метохију, а не „Министарства за локалну самоуправу“. Иницијатор предлаже да Уставни суд обустави од извршења оспорену одлуку о распуштању Скупштине Лепосавић и образовању Привременог органа општине Лепосавић до доношења одлуке Суда, о њеној законитости.

У одговору Владе се наводи да је оспорена одлука донета на основу образложења и документације коју је доставило Министарство за Косово и Метохију, из којих је утврђено да Скупштина општине Лепосавић није усвојила буџет за 2009. годину у року утврђеном законом, нити је донела одлуку о привременом финансирању, чиме су се, у смислу члана 85. став 1. тачка 3) Закона о локалној самоуправи, а у вези са чланом 14. тачка 2) Закона о буџетском систему, стекли услови за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе. Полазећи од наведеног, а на основу члана 192. ст. 2. и 3. Устава, члана 85. став 1. тачка 3) и члана 86. став 1. Закона о локалној самоуправи, на предлог Министарства за Косово и Метохију, Влада је донела оспорену одлуку. У одговору се указује на то да одлука о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе има привремени карактер, јер је одредбом члана 86. став 2. Закона о локалној самоуправи прописана обавеза председника Народне скупштине да у року од два месеца од дана ступања на снагу одлуке, распише изборе за одборнике, а да до конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе, сагласно одредбама ст. 4. и 5. истог члана Закона, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе обавља привремени орган јединице локалне самоуправе који образује Влада,

а који чине председник и четири члана које именује Влада. Такође, наводи се да је председник Народне скупштине расписао изборе за одборнике Скупштине општине Лепосавић за 29. новембар 2009. године, да су ти избори успешно организовани и спроведени и да је изабран нови сазив одборника Скупштине општине Лепосавић и извршни и други органи општине предвиђени законом. Поводом навода иницијатора да Министарство за Косово и Метохију није надлежно да предложи распуштање Скупштине општине Лепосавић, у одговору се истиче да је одредбом члана 23. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 65/08 и 36/09) утврђено да Министарство за Косово и Метохију обавља послове државне управе који се, поред осталог, односе на функционисање институција Републике Србије на територији Косова и Метохије и систем локалне самоуправе у српским подручјима Косова и Метохије. Предлаже се да из свих наведених разлога Уставни суд не прихвати поднету иницијативу.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену одлуку о распуштању Скупштине општине Лепосавић и образовању Привременог органа општине Лепосавић („Службени гласник РС“, број 50/09) донела Влада, на основу члана 85. став 1. тачка 3) и члана 86. ст. 4. и 5. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и члана 43. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/06, 71/05, 101/07 и 65/08). Одлуком је распуштена Скупштина општине Лепосавић и образован Привремени орган општине Лепосавић за обављање послова из надлежности Скупштине и извршних органа општине Лепосавић утврђених законом и Статутом општине до конституисања Скупштине општине Лепосавић и избора извршних органа општине након одржаних избора, у складу са законом. Одлуком је предвиђен састав Привременог органа и утврђено које послове обавља Привремени орган, прописан начин одлучивања овог органа, могућност образовања комисија и других радних тела за разматрање појединих питања из делокруга Привременог органа и утврђено овлашћење за доношење општих аката.

Уставом Републике Србије утврђено је да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3)), да Влада може, под условима одређеним законом, распустити скупштину општине и да истовремено са распуштањем скупштине општине, Влада именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине општине (члан 192. ст. 2. и 3).

Одредбом члана 85. став 1. тачка 3) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да се скупштина јединице локалне самоуправе може распустити ако не донесе статут или буџет у року утврђеном законом. Према одредби члана 86. истог закона: одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе, односно надлежног органа територијалне аутономије (став 1); председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу

одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе (став 2); мандат одборника изабраних на изборима из става 2. овог члана, траје четири године (став 3); 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 који чине председник и четири члана (став 4); привремени орган јединице локалне самоуправе образује Влада (став 5); Влада доноси посебно решење о именовању председника и чланова привременог органа, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе (члан 6).

Одредбом члана 14. тачка 2) алинеја 5. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 9/02 и 66/05), који је био на снази у време доношења оспорене одлуке и који је престао да важи ступањем на снагу Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 54/09), било је прописано да се поступак припреме и доношења буџета локалне власти завршава 20. децембра – када локална скупштина доноси буџет локалне власти.

Према одредби члана 23. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 65/08 и 36/09), Министарство за Косово и Метохију обавља послове државне управе који се односе, поред осталог, на функционисање институција Републике Србије на територији Косова и Метохије и систем локалне самоуправе и телекомуникације у српским подручјима Косова и Метохије.

На основу Одлуке о расписивању избора за одборнике Скупштине општине Лепосавић („Службени гласник РС“, број 72/09), коју је донео председник Народне скупштине, у општини Лепосавић су 29. новембра 2009. године одржани нови избори, након чега су, у складу са Законом о локалној самоуправи, конституисани органи општине Лепосавић.

Уставни суд је, полазећи од наведених одредаба Устава и закона, утврдио да је оспорену одлуку донела Влада, на основу одредбе члана 85. став 1. тачка 3) Закона о локалној самоуправи и у складу са овлашћењима прописаним одредбама члана 86. истог закона. Овакав закључак Суда заснива се, са једне стране, на томе да је у члану 86. став 1. Закона о локалној самоуправи прописано да се одлука о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе, а, да је, са друге стране, Министарство за Косово и Метохију, сагласно члану 23. Закона о министарствима, надлежно да обавља све послове државне управе који се односе на територију Косова и Метохије, па и послове који се односе на систем локалне самоуправе. Имајући у виду наведено и прописану надлежност Министарства за Косово и Метохију, Уставни суд је оценио да је то министарство било овлашћено да предложи Влади распуштање Скупштине општине Лепосавић. Уставни суд констатује да утврђивање датума да ли је и када је скупштина јединице локалне самоуправе усвојила буџет за наредну годину, не спада у надлежност Уставног суда утврђену одредбом члана 167. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка за утврђивање незаконитости оспорене одлуке, те иницијативу

није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Захтев за доношење привремене мере којом би се обуставило извршење оспорене одлуке, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду одбацио, јер је донео коначну Одлуку о законитости због акта, који представља општи, а не појединачни правни акт.

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

Решење Уставног суда

Број: IУп-192/2009 од 2. децембра 2010. године

### *Обустава имовина*

Уредба о изменама и допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 61/08) – члан 1.

Уредба о измени Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 109/08) – чл. 2. до 6.

Уредба о допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 14/09)

Прописивање да предузећа чије је седиште на територији република бивше СФРЈ подносе захтев пословној јединици која је организована као друштвено предузеће, или која је припојена другом друштвеном предузећу, као и њиховим правним следбеницима у чијој имовини су непокретности на којима су ова лица имала права на дан 31. децембар 1990. године, за споразумно утврђивање њиховог удела у капиталу друштвеног предузећа на основу унете имовине, уз обавештавање надлежног министарства и Агенције за приватизацију, прописивање обавезе и рока у коме су привредни субјекти регистровани у Републици Србији, који на основу акта надлежних органа користе имовину обавезни да ту имовину врате органу на основу чијег акта је користе, а под претњом принудног извршења, с тим што ће надлежни орган до истека прописаног рока донети акте којима ће утврдити престанак акта о коришћењу имовине, као и прописивање обавезе Владе да да сагласност на међусобни споразум привредних субјеката ако постоји реципроцитет у примени Анекса Г Споразума о сукцесији, те да надлежни орган, уколико нема реципроцитета, одлучи о начину коришћења имовине, до његовог успостављања, по оцени Суда, представља усаглашавање оспорених одредаба уредаба са Уставом, јер у потпуности обезбеђује механизам заштите раније стечених имовинских права.

Извршеним изменама оспорених општих аката обезбеђено је отклањање штетних последица евентуално насталих њиховом применом, те је Уставни суд обуставио поступак јер је оценио да су престале претпоставке за његово даље вођење.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Обуставља се поступак за оцену уставности:

– одредбе члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 61/08),

– одредбе чл. 2. до 6. Уредбе о измени Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 109/08),

– одредбе Уредбе о допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 14/09).

2. Окончава се поступак за оцену сагласности са Споразумом о питањима сукцесије („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/02) уредаба из тачке 1).

3. Одбацују се иницијативе за оцену законитости одредаба Уредбе из тачке 1).

4. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредаба Уредбе из тачке 1) алинеја 2.

## Образложење

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба уредаба наведених у тачки 1) ал. 1. до 3. изреке. Једном од иницијатива тражена је и „обустава извршења Уредбе (из алинеје 2. изреке) до коначне одлуке Суда“. Оцена уставности оспорених уредаба је тражена у односу на чл. 16, 58, 85. и 86, те члан 97. став 1. тачку 7), члан 192. ст. 1. и 2, члан 194. став 5. и члан 195. став 1. Устава, као и у односу на чл. 1. и 2. Прилога Г Споразума о питањима сукцесије, док је оцена законитости тражена у односу на одредбе члана 20. Закона о основама својинскоправних односа, одредбе чл. 4, 14 и 58в, члан 58д став 1, чл. 106е и 106ж Закона о државном премуру и катастру и уписима права на непокретностима, као и у односу на одредбе Закона о облигационим односима и Закона о Влади.

Полазећи, са једне стране, од навода изнетих у иницијативама – да се Уредбом о изменама и допунама Уредбе („Службени гласник РС“, број 61/08)



„покушава ретроактивно поништити слободан промет непокретности“ због чега је Уредба супротна одредби члана 2. Прилога Г Споразума о питањима сукцесије, те да се Уредбом о измени Уредбе („Службени гласник РС“, број 109/08) прописује „својеврстан вид конфискације и национализације имовине“, а власничка права ограничавају тако што се власници приморавају да са новонасталим друштвеним предузећима која користе њихову имовину „праве договоре“ којима ће отуђити ту имовину, као и да је Уредба о допунама Уредбе („Службени гласник РС“, број 14/09) „у целини у супротности са Уставом, јер је Влада преузела надлежност Народне скупштине, тим пре што се одредба члана 2. Уредбе примењује и на друштвена предузећа за која је до дана ступања на снагу ове Уредбе покренута иницијатива за приватизацију“, што је супротно одредбама члана 192. ст. 1. и 2. Устава, према којима само изузетно поједине одредбе Закона могу имати повратно дејство, те имајући у виду, са друге стране, одговор Владе од 16. јануара 2009. године на наводе из иницијатива – да је оспорена Уредба донета ради усклађивања подзаконских аката са Законом о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05 и 123/07), а да процеси враћања имовине који произлазе из Прилога Г Споразума треба да буду реципрочни у поступању и остваривању права заштите домаће имовине у другим државама сукцесорима, што је основни принцип поступања суверених држава у међународним односима, те да је у том смислу Влада донела оспорене уредбе, Уставни суд је Решењем Iуп-127/2008 од 16. јула 2009. године покренуо поступак за оцену уставности и оцену сагласности оспорених општинских аката са Споразумом о питањима сукцесије („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/02).

Наведено решење Уставни суд је донео након што је у поступку оцене уставности и законитости уредаба наведених у ал. 1. до 3. изреке оценио да се одредбама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 31/01) и оспореним одредбама Уредбе о измени те Уредбе („Службени гласник РС“, број 61/08), односно одредбама Уредбе о измени Уредбе („Службени гласник РС“, број 109/08), односно Уредбе о допунама Уредбе („Службени гласник РС“, број 14/09), уређује само заштита друштвене имовине делова предузећа у Републици Србији чије је седиште на територији република бивше СФРЈ са стањем на дан 31. децембра 1990. године, а не и права грађана или других правних лица стечених на тој имовини по основу уговора закључених после 31. децембра 1990. године, те да се стога основано може поставити питање сагласности наведених општинских аката са одредбама Устава.

Влада је у одговору Уставном суду од 6. новембра 2009. године, поред осталог, истакла да су изменама и допунама Уредбе од 24. септембра 2009. године („Службени гласник РС“, број 79/09), уређена и заштићена права лица из бивших република СФРЈ и то или кроз споразумно утврђивање удела у капиталу на основу унете имовине у друштвена предузећа или путем утврђивања тог удела актом Агенције за приватизацију. Такође се наводи да је истом Уредбом уређена обавеза свих субјеката који на основу аката

надлежних органа Републике Србије привремено користе непокретности лица из бивших СФРЈ, да те непокретности врате, под претњом принудног извршења. Влада сматра да се на овај начин шири круг лица из бивших република СФРЈ која ће, у још једноставнијој процедури у односу на до тада важећу, бити у могућности да врате имовину на којој су имала права на дан 31. децембра 1990. године.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

– да је чланом 1. оспорене Уредбе о изменама и допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших Република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 61/08) од 19. јуна 2008. године, измењена Уредба о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 31/01), којом се регулише заштита имовине и организовање делова предузећа чије је седиште на територијама бивших република СФРЈ, тако што је после члана 2. додат нови члан 2а, којим је било прописано да ће на друштвеној имовини пословне јединице која је организована као друштвено предузеће или која је припојена другом друштвеном предузећу, надлежни орган по службеној дужности извршити упис права коришћења и располагања у земљишној, односно другој јавној књизи о евиденцији непокретности и правима над њима у корист тог предузећа;

– да је оспореном Уредбом о измени Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших Република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 109/08) од 27. новембра 2008. године, чланом 1. брисана одредба члана 2а Уредбе донете 19. јуна 2008. године, али је чл. 2. до 6. додато пет нових одредаба. Суштина извршених измена и допуна наведене Уредбе из 2001. године је да се за пословну јединицу која је организована као друштвено предузеће или која је припојена другом друштвеном предузећу, као и за њихове правне следбенике у чијој су имовини непокретности на којима су предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ имала право на дан 31. децембар 1990. године, установљава обавеза да са тим лицима споразумно уреде имовинскоправне односе, уз прописивање рока за споразумно уређење тих односа и обавезе да се нацрт споразума достави министарству надлежном за послове економије и регионалног развоја које га, ради давања сагласности прослеђује Влади, с тим што Влада даје сагласност ако постоји реципроцитет у примени Споразума о питањима сукцесије, а споразум се сматра закљученим кад га по добијању сагласности Владе уговорне стране потпишу и овере у суду (члан 2). Поред тога, одредбама члана 4. Уредбе од 27. новембра 2008. године прописане су правне последице непостизања споразума у предвиђеном року, у ком случају надлежни орган по службеној дужности уписује право коришћења, односно располагања у земљишној књизи, односно другој јавној књизи о евиденцији непокретности и правима над њима у корист друштвеног предузећа, ради спровођења поступка приватизације, док, како се у Уредби наводи, „лица“ (предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ) имају право на новчану накнаду у складу са чланом 3. став 2. Уредбе;

– да је садржина одредаба чл. 2. до 6. Уредбе од 27. новембра 2008. године, у истоветном тексту унета у оспорену Уредбу о допунама Уредбе („Службени гласник РС“, број 14/09) која је донета 19. фебруара 2009. године и то као одредбе члана 1. ове уредбе, којима се у Уредби о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, бр. 31/01, 61/08 и 109/08), после члана 14. додају нови чл. 14а до 14г, док је одредба члана 6. претходне Уредбе унета као члан 2. ове уредбе;

– да су након престанка важења оспорене одредбе члана 2а Уредбе о изменама и допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших Република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 61/08), готово сви иницијатори обавестили Уставни суд да остају при поднетим иницијативама;

– да је новим изменама оспореног општег акта и то Уредбом о измени Уредбе („Службени гласник РС“, број 40/09) од 29. маја 2009. године у члану 14а став 1. крајњи рок за закључење наведених споразума са 31. маја 2009. године продужен до 30. септембра исте године;

– да су 29. септембра 2009. године, ступањем на снагу Уредбе о изменама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивше СФРЈ („Службени гласник РС“, број 79/09), одредбе чл. 2. до 6. Уредбе о измени Уредбе од 27. новембра 2008. године и Уредбе о допунама Уредбе од 19. фебруара 2009. године престале да важе, јер су у потпуности измењене, тако што је установљена обавеза предузећа чије је седиште на територији република бивше СФРЈ да пословној јединици која је организована као друштвено предузеће, или која је припојена другом друштвеном предузећу, као и њиховим правним следбеницима у чијој имовини су непокретности на којима су ова лица имала права на дан 31. децембар 1990. године, да поднесу захтев за споразумно утврђивање њиховог удела у капиталу друштвеног предузећа на основу унете имовине и то најкасније до 31. децембра 2009. године, као и да о томе обавесте Министарство и Агенцију за приватизацију. Одредбама наведене Уредбе прописано је и како се утврђује удео у капиталу друштвеног предузећа и друга питања која су од значаја за остваривање права. У чл. 5. и 6. Уредбе додати су нови чл. 14д и 14ђ тако што су тим одредбама прописана обавеза и рок у коме су привредни субјекти – регистровани у Републици Србији, који на основу акта надлежних органа користе имовину лица из члана 14а ове уредбе, обавезни да ту имовину врате органу на основу чијег акта је користе, а под претњом принудног извршења, с тим што ће надлежни орган, најкасније до 15. новембра 2009. године, донети акте којима ће утврдити престанак акта из става 1. овог члана. Чланом 14ђ Уредбе прописано је коме, до када и ради чега лица која су имала права на дан 31. децембра 1990. године подносе захтев за враћање те имовине, те да Влада даје сагласност, ако постоји реципроцитет у примени Споразума о питањима сукцесије;

– да је 30. децембра 2009. године ступила на снагу нова измена основног текста Уредбе, објављена у „Службеном гласнику РС“, број 111/09), којом је

измењен, тачније продужен, рок за споразумно утврђивање удела у капиталу друштвеног предузећа на основу унете имовине, рок за достављање усаглашеног нацрта споразума, као и рок у коме су привредни субјекти регистровани у Републици Србији дужни да врате имовину органу на основу чијег акта је користе;

– да је 18. септембра 2010. године ступила на снагу нова Уредба о изменама и допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 67/10), којом је рок за достављање усаглашеног нацрта споразума Министарству продужен до 30. септембра 2011. године, а поред тога се прецизира да се обавеза Владе да да сагласност на међусобни споразум везује за реципроцитет у примени Анекса Г Споразума о сукцесији. Одредбом новог члана 14е садржаног у овој уредби предвиђена је могућност да се са државом сукцесором, закључивањем билатералног споразума о спровођењу Анекса Г Споразума о питањима сукцесије, рокови и поступци утврђени овом уредбом уреде на другачији начин. Чланом 4. Уредбе прописана је, између осталог, обавеза предузећа чије је седиште на територији република бивше СФРЈ да пословној јединици која је организована као друштвено предузеће или која је припојена другом друштвеном предузећу, као и њиховим правним следбеницима, у чијој имовини су непокретности на којима су имала право на дан 31. децембра 1990. године, да захтев за споразумно утврђивање њиховог удела у капиталу друштвеног предузећа на основу унете имовине поднесу најкасније до 30. јуна 2011. године и да о томе обавесте Министарство и Агенцију за приватизацију, а такође је одређено да се удео тих лица у капиталу друштвеног предузећа утврђује сразмерно учешћу вредности унете имовине у укупној вредности имовине друштвеног предузећа, према процени капитала друштвеног предузећа у складу са последњим финансијским извештајем који претходи подношењу захтева. Чланом 5. ове уредбе предвиђено је да лица која су на имовини из члана 14д Уредбе имала право на дан 31. децембра 1990. године, подносе захтев за враћање те имовине најкасније до 30. јуна 2011. године министарству надлежном за послове финансија, које га, ради давања сагласности, прослеђује Влади, да Влада даје сагласност ако постоји реципроцитет у примени Анекса Г Споразума о питањима сукцесије, а ако не постоји реципроцитет надлежни орган ће одлучити о начину коришћења те имовине до успостављања реципроцитета.

На основу наведеног, Уставни суд констатује да су накнадним изменама и допунама основног текста Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ у целини престале да важе одредбе оспорених измена и допуна ове уредбе од 19. јуна и 27. новембра 2008. године и 19. фебруара 2009. године. Поред тога, полазећи од садржине поднетих иницијатива, Уставни суд је сматрао да је основно спорно уставноправно питање које се постављало у вези са оспореним уредбама, каква су права лица која су од раније имала или су стекла својинска или друга имовинска права на непокретној имовини предузећа чије је седиште на територији република бивше СФРЈ, а са становишта Уставом зајемченог

права на имовину, те је због тога и покренуо поступак за оцену уставности оспорених аката Владе. При томе је Уставни суд имао у виду и то да су Споразумом о питањима сукцесије државе сукцесори, поред осталог, договориле принцип заштите права која су грађани или друга правна лица СФРЈ имали на дан 31. децембра 1990. године на покретној и непокретној имовини која се налази на територији државе сукцесора, приватне својине и стечених права грађана или других правних лица у СФРЈ, и то тако да ће та права бити призната, заштићена и враћена у првобитно стање од стране те државе (члан 2. став 1. под а)), као и да ће сви уговори закључени између грађана или других правних лица СФРЈ почев од 31. децембра 1990. године бити поштовани без икакве дискриминације, те да ће свака држава сукцесор обезбедити извршавање обавеза на основу таквих уговора у случајевима где је распадом СФРЈ било онемогућено извршавање таквих уговора (члан 2. став 2).

Прописивање да предузећа чије је седиште на територији република бивше СФРЈ подносе захтев пословној јединици која је организована као друштвено предузеће, или која је припојена другом друштвеном предузећу, као и њиховим правним следбеницима у чијој имовини су непокретности на којима су ова лица имала права на дан 31. децембар 1990. године, за споразумно утврђивање њиховог удела у капиталу друштвеног предузећа на основу унете имовине, уз обавештавање надлежног министарства и Агенције за приватизацију, прописивање обавезе и рока у коме су привредни субјекти регистровани у Републици Србији, који на основу акта надлежних органа користе имовину обавезни да ту имовину врате органу на основу чијег акта је користе, а под претњом принудног извршења, с тим што ће надлежни орган до истека прописаног рока донети акте којима ће утврдити престанак акта о коришћењу имовине, као и прописивање обавезе Владе да дâ сагласност на међусобни споразум привредних субјеката ако постоји реципроцитет у примени Анекса Г Споразума о сукцесији, као и да надлежни орган, уколико нема реципроцитета, одлучи о начину коришћења имовине, до његовог успостављања, по оцени Суда, представља усаглашавање оспорених одредаба уредаба са Уставом, јер у потпуности обезбеђује механизам заштите раније стечених имовинских права.

Како се, по оцени Уставног суда, након ступања на снагу Уредбе о изменама и допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, број 67/10), 17. септембра 2010. године одредбама овог општег аката, са његовим ранијим оспореним изменама и допунама не доводи у питање остваривање Уставом и потврђеним међународним уговорима зајемченог права на имовину, произлази и да нема последица на уставност или законитост и да су, сагласно члану 57. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), испуњени услови за обуставу поступка, јер су у току поступка оспорени општи акти усаглашени са Уставом.

Према одредби члана 57. став 1. Закона о Уставном суду Уставни суд ће обуставити поступак кад је у току поступка општи акт усаглашен са

Уставом или законом, а Уставни суд није оценио да због последица неуставности или незаконности треба донети одлуку због тога што нису отклоњене последице неуставности или незаконности. У конкретном случају Уставни суд налази да се извршеним изменама оспорених опшних аката обезбеђује и отклањање штетних последица евентуално насталих њиховом применом, јер се прописује да су привредни субјекти регистровани у Републици Србији, који на основу акта надлежних органа користе спорну имовину обавезни да ту имовину врате органу на основу чијег акта је користе, а под претњом принудног извршења, с тим што ће надлежни орган до истека прописаног рока донети акте којима ће утврдити престанак акта о коришћењу имовине.

На основу свега изнетог, Уставни суд је решио као у тачки 1) изреке.

Уставни суд је поводом оцене сагласности оспорених уредаба са Споразумом о питању сукцесије („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/02), оценио да је Споразум закључен између свих бивших република СФРЈ, да су се потписнице Споразума сагласиле да ће државе сукцесори предузети активности, чије предузимање захтевају општи јавни принципи или активности које су на други начин предвиђене, да би се обезбедила ефикасна примена принципа који се наводе у Прилогу Г као што је, између осталог, закључивање билатералних споразума (члан 4. Прилога Г Споразума) и да претходно наведене одредбе овог прилога неће поништити одредбе билатералних споразума закључених по истим питањима између држава сукцесора, који по одређеним питањима могу бити коначни између тих држава (члан 5. Прилога Г Споразума). Из наведеног, по оцени Уставног суда, произлази да је коначно уређивање питања која су предмет Прилога Г Споразума препуштено међусобном билатералном договору држава сукцесора и да билатерални споразуми могу односе међу државама сукцесорима уредити и на начин другачији од начина како су ти односи уређени Прилогом Г Споразума о питањима сукцесије, чиме би се искључила примена одредаба овог прилога. Како је поступак закључивања билатералних споразума у току и како још није успостављен пун реципроцитет у остваривању заштите права физичких и правних лица из сваке државе сукцесора пред судовима, административним већима и телима других држава сукцесора, како то предвиђа члан 7. Прилога Г, Уставни суд налази да су одредбе Прилога Г Споразума само основ за коначно уређивање наведених питања, те да се стога нису стекли услови да Суд утврди несагласност оспорених уредаба са Споразумом о питањима сукцесије.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, у тачки 2) изреке, на основу члана 82. став 1. тачка 8) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), окончао поступак оцене сагласности оспорених уредби са Споразумом о питањима сукцесије.

Поднетим иницијативама оспорена је и законитост одредаба уредби из тачке 1) изреке. Из садржине иницијатива, по оцени Уставног суда, не произлази да се иницијативама тражи оцена законитости наведених одредаба уредби, већ се иницијативама оспоравају последице примене оспорених

одредаба уредби у пракси, за шта Уставни суд, сагласно члану 167. Устава није надлежан да одлучује. Стога су иницијативе у овом делу одбачене, као у тачки 3) изреке.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Уредбе из тачке 1) алинеја 2. изреке, Суд је у тачки 4) изреке одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 46. тач. 3) и 7) Закона о Уставном суду, члана 82. став 1. тач. 1) и 8) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУп-127/2008 од 22. децембра 2010. године





#### **4. ОПШТИ АКТИ ДРУГИХ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА**



## ОДЛУКЕ

**Директива о пословима који су неспојиви са службеном дужношћу запослених и постављених лица у Пореској управи, број 110-47/2005-05 од 27. децембра 2005. године**

Директор Пореске управе је био овлашћен само за давање предлога који су послови неспојиви са службеном дужношћу запослених у Пореској управи, а не и за доношење акта којим се то питање уређује, јер је овлашћење за уређивање овог питања законом изричито дато министру.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

Утврђује се да Директива о пословима који су неспојиви са службеном дужношћу запослених и постављених лица у Пореској управи, број 110-47/2005-05 од 27. децембра 2005. године, коју је издао директор Пореске управе, није у сагласности са Уставом и законом.

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднете су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Директиве о пословима који су неспојиви са службеном дужношћу запослених и постављених лица у Пореској управи, број 110-47/2005-05 од 27. децембра 2005. године, коју је издао директор Пореске управе. Према наводима иницијатора, оспореном Директивом ускраћује се право на рад и избор „слободе занимања“ члановима породице запослених у Пореској управи, јер се и члановима породице запослених забрањује да обављају одређене послове за које је утврђено да су неспојиви са службеном дужношћу запослених и постављених лица у Пореској управи.

Доносилац оспореног акта у одговору наводи да су наводи иницијатора неосновани, јер се оспорена Директива односи искључиво на запослене у Пореској управи и за њих предвиђа одређена ограничења у бављењу другим пословима, док се члановима породице запослених у Пореској управи ни на који начин не ограничава право на рад и избор занимања.

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.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Директор Пореске управе, органа управе у саставу Министарства финансија, позивајући се на одредбе члана 44. став 1. Закона о државној

управи („Службени гласник РС“, број 79/05), издао је оспорену Директиву о пословима који су неспојиви са службеном дужношћу запослених и постављених лица у Пореској управи, број 110-47/2005-05, дана 27. децембра 2005. године.

Директивом су одређени послови који су неспојиви са службеном дужношћу запослених и постављених лица у Пореској управи и уређена је одговорност за непоштовање одредаба Директиве (тачка 1)).

Одредбама тачке 4) Директиве прописано је: да запослени и постављена лица не могу водити пословне књиге, састављати пореске пријаве и пореске билансе пореских обвезника, рачуноводствене извештаје и друге евиденције које су у вези са пословањем пореског обвезника, нити им пружати стручну и правну помоћ, осим пружања основне правне помоћи неурој странци у складу са законом (став 1); да послове неспојиве са службеном дужношћу запослени и постављена лица не могу обављати лично нити преко чланова своје породице (став 2); да се чланом породице, у смислу ове директиве, сматрају брачни и ванбрачни друг, крвни сродник у правој линији, у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојилац и усвојеник, тазбински сродник закључно са првим степеном сродства (став 3).

Устав Републике Србије од 1990. године, који је важио у време подношења прве иницијативе, престао је да важи 8. новембра 2006. године, ступањем на снагу новог Устава Републике Србије, те се оцена уставности оспореног акта врши само у односу на одредбе важећег Устава. Такође, и оцена законитости оспореног општег акта, сагласно одредбама члана 167. Устава, врши се у односу на важеће законе.

Уставом је утврђено: да се јемчи право на рад, у складу са законом, да свако има право на слободан избор рада и да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. ст. 1, 2. и 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 државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07) прописано је да руководиоца органа државне управе може да издаје директиве којима одређује начин рада, поступања и понашања запослених у органу државне управе и да се директивом не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари (члан 44).

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, 72/09 и 53/10) прописано је: да се овим законом образује Пореска управа, као орган управе у саставу Министарства финансија и уређује њена надлежност и организација (члан 1. став 2); да Пореском управом руководи директор (члан 167. став 1); да директор Пореске управе обезбеђује координацију рада и јединствену примену пореских прописа на целокупној територији Републике, која се остварује актима министра (правилници, наредбе, упутства, обавезне инструкције) и непосредним издавањем

интерних аката за рад (упутства, наредбе, инструкције и др.) (члан 167. став 3); да на предлог директора Пореске управе, министар уређује, поред осталог, послове који су неспојиви са службеном дужношћу (члан 167. став 4. тачка 5)).

С обзиром на то да је оспорену директиву издао директор Пореске управе, а да су њоме уређени послови који су неспојиви са службеном дужношћу запослених и постављених лица у Пореској управи, Уставни суд је утврдио да директор Пореске управе није имао законска овлашћење за доношење оспореног акта. Ово из разлога што је према одредби члана 167. став 4. тачка 5) Закона о пореском поступку и пореској администрацији, директор Пореске управе, као лице које руководи овим органом, овлашћен само за давање предлога који су послови неспојиви са службеном дужношћу запослених у Пореској управи, док је овлашћење за уређивање овог питања, према истој законској одредби, изричито дато министру. Такође, Уставни суд указује да уређивање наведеног питања посебним законом, с обзиром на принцип *lex specialis derogat legi generali*, у конкретном случају искључује примену начелног овлашћења руководиоца органа државне управе да издаје директиве којима одређује начин рада, поступања и понашања запослених у органу, садржаног у члану 44. став 1. Закона о државној управи који је наведен као правни основ за доношење оспореног акта.

Из наведених разлога, а имајући у виду да, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, Уставни суд у поступку оцењивања уставности и законитости није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, односно иницијатора, Уставни суд је утврдио да оспорена Директива у целини није у сагласности са законом, а самим тим ни са Уставом, који у члану 195. став 1. утврђује да подзаконски општи акти Републике Србије морају бити сагласни закону.

Како је Уставни суд утврдио да оспорена Директива у формалноправном смислу није у сагласности са Уставом и законом, јер ју је донео не надлежни орган, то није било потребе да се врши оцена уставности и законитости појединих одредаба Директиве.

Будући да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и 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, испунили су се услови из члана 53. став 2. Закона о Уставном суду да Суд одлучи без доношења решења о покретању поступка.

Полазећи од изнетог, а на основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Директива наведена у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

**Правилник о начину и поступку остваривања права  
из обавезног здравственог осигурања**  
(„Службени гласник РС“, бр. 116/06, 16/07 – испр., 38/07, 45/07  
– испр. и 97/07)  
– члан 3. ст. 2. до 5.

Овлашћење Републичког завода да општим актом (оспореним правилником) ближе уреди начин и поступак остваривања права из обавезног здравственог осигурања не обухвата и овлашћење за уређивање начина на који се одређује матична филијала у случају када постоји разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса.

Утврђивање матичне филијале не може се уређивати подзаконским актом ни у ситуацији када је такву инструкцију дало надлежно министарство, јер инструкција не садржи норме којима се уређују одређена питања, није општи правни акт (пропис), нити је извор права, те се њоме не могу утврђивати надлежности и овлашћења других органа, нити може бити основ за доношење правног акта.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредбе члана 3. ст. 2. до 5. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 116/06, 16/07 – исправка, 38/07, 45/07 – исправка и 97/07), у време важења нису биле у сагласности са Уставом и законом.

**Образложење**

Уставном суд поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 3. ст. 2. до 5. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 116/06, 16/07 – исправка, 38/07, 45/07 – исправка и 97/07).

У иницијативи којом се формално оспоравају одредбе члана 1. ст. 3. до 6. Правилника о изменама и допунама Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, број 97/07), а стварно одредбе члана 3. ст. 2. до 5. Правилника наведеног у изреци, наводи се, поред осталог, да је Управни одбор Републичког завода за здравствено осигурање доношењем оспореног правилника прекорачио своја овлашћења утврђена чланом 141. став 4, чланом 146. став 4. и чланом 149. став 3. Закона о здравственом осигурању, тиме

што је преузео улогу законодавца и прописао начин утврђивања својства осигураног лица и променио садржај и смисао наведених чланова Закона, иако је то Закон, односно законодавац већ урадио, а није овластио Републички завод нити неки други правни субјект за такву радњу. У иницијативи се даље наводи да ни у чл. 113. и 114. Закона о здравственом осигурању „нема става“ којим се Републички завод овлашћује да општим актом уређује утврђивање својства осигураног лица. Дакле, сматра иницијатор, Закон о здравственом осигурању не даје овлашћење Републичком заводу да утврђује својство осигураног лица, али и поред тога, оспореним правилником својство осигураника је друкчије уређено. Даље се наводи да Закон о здравственом осигурању не даје овлашћење Републичком заводу да утврђује филијалу осигураника за матичну филијалу, како је то урађено одредбама члана 1. ст. 3. до 6. Правилника.

У одговору доносиоца оспореног акта наводи се, поред осталог, да је, сагласно одредби члана 235. Закона о здравственом осигурању, Републички завод за здравствено осигурање пре објављивања Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања, односно његових измена и допуна у „Службеном гласнику РС“, добио мишљење Министарства здравља, као ресорног министарства, о уставности и законитости акта који се објављује, као и да је, на основу члана 141. став 4. Закона о здравственом осигурању, Републичком заводу за здравствено осигурање дато овлашћење да општим актом ближе уређује начин и поступак остваривања права из обавезног здравственог осигурања. У погледу тврдње иницијатора да се оспореним Правилником не може утврђивати својство осигураника, пошто је то Закон о здравственом осигурању већ уредио у члану 111, у одговору се наводи да је наведена тврдња тачна у делу који се односи на одредбу Закона о здравственом осигурању да својство осигураног лица утврђује Филијала на чијем подручју осигурано лице има пребивалиште, односно на чијем подручју је седиште обвезника уплате доприноса, која се у смислу Закона сматра матичном Филијалом. Међутим, оспореном одредбом Правилника није уређено утврђивање својства осигураног лица у смислу материјалноправних норми, већ начин и поступак утврђивања својства осигураног лица дефинисаног у одредбама чл. 17. до 28. Закона о здравственом осигурању. На основу члана 113. Закона, матична Филијала утврђује чињенице за стицање својства осигураног лица на основу података из пријаве на обавезно здравствено осигурање, пријаве промене у току здравственог осигурања и одјаве са осигурања, као и доказа за тачност наведених података. Наведени елементи чине начин и поступак за утврђивање својства осигураног лица и предмет су оспорене одредбе Правилника. Поводом тврдње иницијатора да Правилником не може да се одређује матична Филијала и преиначују одредбе Закона у вези одређивања матичне Филијале осигураника, доносилац оспореног акта у одговору истиче да је Републичком заводу достављена Инструкција о примени Закона о здравственом осигурању, број 011-00-241/2006-03 од 1. новембра 2006. године, коју је издало Министарство здравља, у којој је наведено: „Како

Закон о здравственом осигурању није прописао начин и поступак утврђивања матичне филијале у случају када постоји разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса, сходно члану 141. став 4. Закона о здравственом осигурању, постоји правни основ да ову специфичност подзаконским актом уреди у потпуности Републички завод за здравствено осигурање. Имајући у виду целокупну поставку система здравственог осигурања као и основну поставку из члана 111. Закона (да је место пребивалишта приоритет за утврђивање матичне Филијале), сматрамо да је основано да Републички завод за здравствено осигурање, у свом подзаконском акту, пропише да је матична Филијала код које се место пребивалишта не поклапа са седиштем обвезника уплате доприноса, Филијала према месту пребивалишта осигураника. Изузетно, за странце који имају статус запослених, а немају пребивалиште у Републици Србији, матична Филијала се утврђује према боравишту тог лица.“ Наведену инструкцију Министарство здравља је издало на основу члана 234. став 1. тачка 3) Закона о здравственом осигурању у оквиру вршења надзора над радом Републичког завода за здравствено осигурање, а оспорена одредба Правилника сачињена је у складу са том Инструкцијом. Доносилац оспореног акта сматра да су оспорене одредбе Правилника у свему у складу са Уставом и законом, те да иницијативу за оцену њихове уставности и законитости треба „одбити као неосновану“.

У спроведеном претходном поступку утврђено је да је Правилник о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања (пречишћен текст) („Службени гласник РС“, бр. 108/08, 112/08 – исправка, 11/09, 24/09, 56/09 и 80/09), чије су одредбе оспорене, престао да важи 10. марта 2010. године, сагласно одредби члана 152. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10, 46/10 и 52/10). Оспорене одредбе члана 3. ст. 2. до 5. Правилника уведене су у правни поредак одредбом члана 1. Правилника о изменама и допунама Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, број 97/07), који је донео Управни одбор Републичког завода за здравствено осигурање, са позивом на одредбу члана 141. став 4, члана 146. став 1. и члана 149. став 3. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05).

Оспореним одредбама члана 3. ст. 2. до 5. Правилника било је утврђено: да је за осигуранике из члана 17. став 1. тач. 1) и 2), тач. 4)–8), тач. 10), 11) и 13), тач. 15)–18), тачка 21) и тачка 24) Закона, у случају када постоји разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса, матична филијала филијала на чијем подручју осигураник има пребивалиште (став 2); да је за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 3) Закона у случају када постоји разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса, матична филијала филијала на чијем подручју је седиште обвезника уплате доприноса (став 3); да је за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 14) Закона у случају када постоји



разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса, матична филијала филијала на чијем подручју је седиште омладинске, односно студентске задруге (став 4); да је изузетно од става 2. овог члана, за осигураника страног држављанина из члана 17. став 1. тач. 10) и 24) Закона, који нема пребивалиште на територији Републике Србије, матична филијала филијала на чијем подручју страни држављанин има боравиште (став 5).

Устав Републике Србије утврђује: да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, као и да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом (члан 68. ст. 1. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, и систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, као и систем у областима здравства и социјалне заштите (члан 97. тач. 8) и 10)); 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 здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05), поред осталог, утврђено је: да су осигураници физичка лица која су обавезно осигурана у складу са овим законом, и то: 1) лица у радном односу, односно запослена у привредном друштву, другом правном лицу, државном органу, органу јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине, као и код физичких лица (у даљем тексту: запослени); 2) цивилна лица на служби у Војсци и војним јединицама и војним установама; 3) изабрана, именована или постављена лица, ако за обављање функције остварују зараду, односно плату или накнаду зараде; 4) лица која, у складу са законом којим се уређује рад, обављају послове ван просторија послодавца; 5) лица која, у складу са законом којим се уређује рад, обављају послове кућног помоћног особља; 6) држављани Републике који су на територији Републике запослени код страних или међународних организација и установа, страних конзуларних или дипломатских представништава или су запослени код страних правних или физичких лица, ако међународним уговором није друкчије одређено; 7) лица у радном односу, односно запослени упућени на рад у иностранство, односно запослени у привредном друштву или другом правном лицу које обавља делатност или услуге у иностранству, ако нису обавезно осигурани по прописима те земље, или ако међународним уговором није друкчије одређено; 8) запослени родитељ, усвојитељ, хранитељ, односно старатељ који одсуствује са рада док дете не наврши три године живота, док му мирују права и обавезе по основу рада, у складу са прописима о раду; 9) држављани Републике запослени у иностранству код страног послодавца који немају здравствено осигурање страног носиоца здравственог осигурања или који нису обавезно осигурани према прописима стране државе, односно ако права из здравственог осигурања по прописима те државе, за себе или чланове своје породице, не могу остваривати или користити ван територије те државе; 10) страни

држављани и лица без држављанства који су, на територији Републике, запослени код страних правних или физичких лица, ако међународним уговором није друкчије одређено, као и код међународних организација и установа и страних дипломатских и конзуларних представништава, ако је такво осигурање предвиђено међународним уговором; 11) држављани Републике запослени у домаћинствима држављана Републике у радном односу у иностранству код организације чије је седиште на територији Републике; 12) лица која имају право на новчану накнаду по основу незапослености, према прописима о запошљавању; 13) лица која обављају привремене и повремене послове у складу са законом којим се уређује рад (лица која нису у радном односу, запослени који раде непуно радно време – до пуног радног времена и корисници старосне пензије); 14) лица која у складу са законом обављају привремене и повремене послове преко омладинске, односно студентске задруге а имају навршених 26 година живота, односно без обзира на године живота ако нису на школовању; 15) лица која по престанку радног односа остварују право на накнаду зараде због повреде на раду или професионалне болести, у складу са овим законом; 16) лица која обављају послове по основу уговора о делу, по основу ауторског уговора, по основу уговора о породичном смештају према прописима о социјалној заштити, као и по основу других уговора код којих се за извршен посао остварује накнада (у даљем тексту: уговорена накнада); 17) лица која су оснивачи, чланови, односно акционари привредних друштава (ортачка друштва, командитна друштва, друштва са ограниченом одговорношћу, акционарска друштва и друге правне форме привредних друштава, односно предузећа), који у њима нису засновали радни однос али обављају одређене послове (у даљем тексту: оснивачи привредних друштава); 18) предузетници који су регистровани за обављање законом дозвољене делатности у виду занимања ради самосталног обављања делатности, обављања делатности слободне професије, као и самостални уметници, у складу са законом (у даљем тексту: предузетници); 19) спортисти, који у складу са законом којим се уређује спорт обављају спортску делатност као самосталну делатност; 20) свештеници и верски службеници који те послове обављају као самосталну делатност; 21) пољопривредници старији од 18 година живота, који обављају пољопривредну делатност као једино или основно занимање, у складу са законом, ако нису: осигураници запослени, осигураници самосталних делатности, осигураници из тачке 17) овог става, корисници пензија, лица на школовању; 22) корисници пензије и права на новчане накнаде који су ова права остварили према прописима о пензијском и инвалидском осигурању; 23) држављани Републике који примају пензију или инвалиднину искључиво од иностраног носиоца осигурања док борава или имају пребивалиште на територији Републике, односно који примају пензију од државе са којом не постоји билатерални споразум о социјалном осигурању или ако права из здравственог осигурања по прописима државе исплатиоца пензије, за себе или чланове своје породице, не могу користити или остваривати ван територије те државе; 24) страни држављани који на

територији Републике раде код домаћих организација, односно приватних послодаваца на основу посебних уговора о размени стручњака или споразума о међународној техничкој сарадњи; 25) страни држављани за време школовања или стручног усавршавања на територији Републике (члан 17. став 1); да својство осигураног лица утврђује филијала на чијем подручју осигурано лице има пребивалиште, односно на чијем подручју је седиште обвезника уплате доприноса, која се у смислу овог закона сматра матичном филијалом, ако овим законом није друкчије одређено и да се својство осигураног лица утврђује само по једном основу (члан 111. ст. 1. и 2); да су правна и физичка лица дужна да матичној филијали доставе све податке у вези са пријавом на обавезно здравствено осигурање, пријавом промене у обавезном здравственом осигурању или одјавом са обавезног здравственог осигурања, ради утврђивања својства осигураног лица, односно податке о престанку или промени у утврђеном својству осигураног лица и да на основу података из става 1. овог члана, матична филијала утврђује чињенице за стицање својства обавезно осигураног лица (члан 113. ст. 1. и 2); да се пријава података за матичну евиденцију подноси матичној филијали, и то: 1) за осигуранике из члана 17. став 1. тач. 1)–8), тач. 10) и 11), тач. 13)–16) и тачка 24) овог закона – према седишту послодавца, односно његове организационе јединице (филијала, експозитура, испостава, пословница, представништво, заступништво или друга пословна радна јединица), а за осигуранике из тачке 17) – према седишту привредног друштва; 2) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 9) овог закона – према пребивалишту осигураника у Републици; 3) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 12) овог закона – према пребивалишту осигураника или месту последњег престанка радног односа; 4) за осигуранике самосталних делатности (предузетнике) из члана 17. став 1. тачка 18) овог закона, изузев за осигуранике који не остварују редован месечни приход – према месту у којем је осигураник регистровао обављање делатности по основу које је осигуран; 5) за осигуранике самосталних делатности (предузетнике) из члана 17. став 1. тач. 19) и 20) овог закона и за осигуранике из тачке 18) који не остварују редован месечни приход – према пребивалишту, односно боравишту осигураника у Републици; 6) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 22) овог закона – према пребивалишту; 7) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 23) овог закона – према боравишту или пребивалишту; 8) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 25) овог закона – према седишту школе, односно високошколске установе; 9) за осигуранике пољопривреднике из члана 17. став 1. тачка 21) овог закона – према седишту органа надлежног за утврђивање пореза на катастарски приход од пољопривредне делатности (члан 129. став 1); да Републички завод општим актом ближе уређује начин и поступак остваривања права из обавезног здравственог осигурања (члан 141. став 4); да Републички завод, поред осталог, доноси опште акте, на основу овлашћења из овог закона, којима се ближе уређује спровођење обавезног здравственог осигурања (члан 212. став 1. тачка 2)); да Управни одбор доноси статут и друге опште акте Републичког завода (члан 221. став 1. тачка 1)).

Полазећи од наведеног, неспорно је да је Републички завод, односно његов Управни одбор, сагласно одредбама члана 141. став 4. и члана 221. став 1. тачка 1) Закона о здравственом осигурању, био овлашћен да општим актом (оспореним Правилником) ближе уреди начин и поступак остваривања права из обавезног здравственог осигурања. Међутим, Републички завод је, по оцени Уставног суда, уређујући оспореним одредбама Правилника начин одређивања матичне филијале, у случају када постоји разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса, прекорачио овлашћења утврђена Законом о здравственом осигурању. Наиме, одредбом члана 111. став 1. Закона о здравственом осигурању утврђено је начелно правило да својство осигураног лица утврђује филијала на чијем подручју осигурано лице има пребивалиште, односно на чијем подручју је седиште обвезника уплате доприноса, која се у смислу овог закона сматра матичном филијалом, а одредбом члана 129. став 1. Закона прописан је, за сваког конкретног осигураника из члана 17. Закона, начин одређивања матичне филијале. Дакле, уређујући на овај начин питање одређивања матичне филијале, законодавац је то питање определио као питање које се уређује искључиво законом, што се види и из садржине одредбе члана 111. став 1. Закона у којој је утврђено која се филијала у смислу овог закона сматра матичном филијалом, и које је, као такво, и уређено одредбом члана 129. став 1. Закона. С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да се утврђивање матичне филијале не може уређивати подзаконским актом. Из наведеног следи и да законом није утврђена надлежност Републичког завода да својим актом уређује питање начина утврђивања матичне филијале, што непосредно произлази из наведених одредаба Закона, а посредно и из одредбе члана 141. став 4. Закона, која је један од основа на које се Републички завод позвао приликом доношења оспореног акта, а којом је утврђено да Републички завод општим актом ближе уређује начин и поступак остваривања права из обавезног здравственог осигурања, те одредаба члана 212. став 1. тачка 2) и члана 221. став 1. тачка 1) Закона, којима је утврђено да Републички завод доноси опште акте, на основу овлашћења из овог закона, којима се ближе уређује спровођење обавезног здравственог осигурања и да Управни одбор доноси статут и друге опште акте Републичког завода.

У прилог оцени да је Републички завод оспореним одредбама Правилника прекорачио овлашћења утврђена Законом о здравственом осигурању говори и навод из одговора доносиоца оспореног акта, према коме је „оспорена одредба Правилника сачињена у складу са Инструкцијом Министарства здравља број 011-00-241/2006-03 од 1. новембра 2006. године“. Издавање инструкција, сагласно Закону о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07), једно је од општих овлашћења министарстава у вршењу надзора над радом органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе (чл. 46. и 47). При томе је Уставни суд имао виду да се, сагласно Закону, инструкцијом усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе и имаоцу јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне

управе (члан 48. став 1), из чега недвосмислено произлази да инструкција не садржи норме којима се уређују одређена питања, да није општи правни акт (пропис), нити је извор права, те да се, стога, инструкцијом не могу утврђивати надлежности и овлашћења других органа, те самим тим, инструкција не може бити основ за доношење правног акта.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 3. ст. 2. до 5. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 116/06, 16/07 – исправка, 38/07, 45/07 – исправка и 97/07), у време важења нису биле у сагласности са законом.

С обзиром на то да оспорене одредбе Правилника у време важења нису биле у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. Устава сви општи акти морају бити у сагласности са законом, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе, у време важења, нису биле у сагласности ни са Уставом.

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), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Како и Правилник о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10, 46/10 и 52/10), који је на снази, у одредбама члана 3. ст. 2–5. садржи истоветна решења, Уставни суд је, на основу члана 46. тачка 1) у вези с чланом 50. став 2. Закона о Уставном суду, покренуо поступак за оцену уставности и законитости ових одредаба наведеног Правилника ради чега је формиран посебан предмет под ознаком IУ-1640/2010.

На основу изложеног и одредаба члана 45. тач. 1) и 4) и члана 64. Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: IУо-76/2008 од 22. децембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 15/11)

### *Решење о нейрихвајтању иницијативе*

**Правилник о радним местима, односно пословима  
на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем  
(„Службени гласник РС“, бр. 105/03, 126/04, 93/05, 3/07, 8/07, 56/07 и 23/08)**

Министар за социјална питања, уређујући Правилником поступак утврђивања радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем код послодавца, био је законом овлашћен да пропише да ће ова радна места утврђивати посебна комисија код послодавца образована од стране фонда, на начин како је то предвиђено оспореним Правилником. Која ће радна места бити одређена као радна места на којима је рад

нарочито тежак, опасан и штетан по здравље, односно посао на коме ће се стаж осигурања рачунати са увећаним трајањем, ствар је процене доносиоца акта, о чему није надлежан да одлучује Уставни суд.

Записник о радним местима у привредном друштву на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, који је сачинила Комисија за евидентирање радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, по својој форми и садржини, не представља општи правни акт подобан за уставносудску контролу у смислу члана 167. Устава.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Правилника о радним местима, односно пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем („Службени гласник РС“, бр. 105/03, 126/04, 93/05, 3/07, 8/07, 56/07 и 23/08).

2. Одбацује се иницијатива за оцену уставности и законитости Записника о радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем у Инвест-Импорт а. д. Београд број 1899 од 20. новембра 2001. године.

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника о радним местима, односно пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем („Службени гласник РС“, бр. 105/03, 126/04, 93/05, 3/07, 8/07, 56/07 и 23/08) и Записника о радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем у Инвест-Импорт а.д. Београд број 1899 од 20. новембра 2001. године. Подносилац представке сматра оспорени Правилник, којим су утврђена радна места, односно послови на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, поступак и начин за утврђивање радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, поступак ревизије утврђених радних места и методологија за израду стручне документације за утврђивање и ревизију радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, несагласним са одредбама члана 70. став 1. Устава Републике Србије и члана 58. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 34/03) из разлога што је комплетна регулатива за утврђивање стажа који се рачуна са увећаним трајањем пренета на оспорени Правилник. Истовремено Правилник је без уставних и законских овлашћења установио нови орган Фонда – Комисију за утврђивање и ревизију радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем којој је дао овлашћења да на општи начин утврђује права из

пензијског осигурања, практично доношењем општег акта – Записника, чију садржину није одредио, а који ће као таква бити извор права за низ будућих правних ситуација и неће се исцрпљивати једном применом. На овај начин, по мишљењу подносиоца иницијативе, актом нижим од закона дата је нова надлежност фонда. Осим тога, оспорени правилник није у сагласности ни са чланом 15. став 1. Закона о државној управи, јер не разрађује поједине одредбе закона већ самостално уређује питања која представљају законску регулативу. Записник о радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, по мишљењу подносиоца иницијативе, несагласан је са Уставом и Законом о пензијском и инвалидском осигурању у делу у коме је предвиђена ретроактивна примена Одлуке о утврђивању радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем („Службени гласник СРС“, број 50/73).

У одговору Министарства рада и социјалне политике наводи се, поред осталог, да је Правилник о радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем донео министар на основу овлашћења из члана 55. 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). Даље се у одговору наводи да је чланом 9. Правилника предвиђена израда записника који мора да садржи све потребне податке неопходне да би се у матичну евиденцију Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање унели сви подаци о осигураницима који раде на радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем и како би се тим осигураницима омогућило да се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем у складу са законом. Према мишљењу даваоца одговора Записником о утврђивању радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем може се констатовати ретроактивна примена одредби о стажу осигураника са увећаним трајањем само за радна места која су као таква утврђена прописима који су важили до 31. децембра 1996. године. Према томе у наредном периоду за свако ново радно место које је утврђено у правилнику право на стаж осигурања са увећаним трајањем признаје се најраније од дана утврђивања тог радног места у Правилнику, без обзира на чињеницу што су та радна места постојала и раније код послодавца.

У претходно спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Правилник о радним местима, односно пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем („Службени гласник РС“, бр. 105/03, 126/04, 93/05, 3/07, 8/07, 56/07 и 23/08) донео Министар за социјална питања 22. октобра 2003. године на основу члана 55. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 34/03). Овим правилником утврђују се: 1) радна места, односно послови на којима је рад нарочито тежак, опасан и штетан за здравље и поред тога што су примењене све опште и посебне заштитне мере утврђене прописима (члан 53. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању); 2) радна места на којима је обављање професионалне делатности ограничено навршењем одређених година живота или на којима због природе и тежине посла физиолошке

функције опадају у тој мери да онемогућавају њено даље успешно обављање (члан 53. став 2. Закона); 3) степен увећања стажа осигурања који се, у зависности од тежине, опасности и штетности рада, односно од природе посла, за сваких 12 месеци ефективно проведених на радном месту могу рачунати као 14, 15, 16 или 18 месеци стажа осигурања (члан 52. став 2. Закона); 4) поступак и начин за утврђивање радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем; 5) поступак ревизије утврђених радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем; 6) поступак утврђивања радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем код послодавца, и 7) методологија за израду стручне документације за утврђивање и ревизију радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, која је саставни део овог правилника.

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које је тражена оцена уставности оспореног Правилника утврђено је: да се пензијско осигурање уређује законом, као и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70); 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 Влада доноси уредбе и друге опште акта ради извршавања закона (члан 123. тачка 3)), да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади, а послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом (члан 136. ст. 1. и 2); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Одредбама члана 15. ст. 1. и 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07) прописано је да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства, као и да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе.

Законом о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09) прописано је: да радна места, односно послови на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, поступак и начин за њихово утврђивање, као и степен увећања стажа осигурања утврђује министар надлежан за послове пензијског и инвалидског осигурања, на предлог фонда (члан 55. став 1); да се ревизијом радних места, односно послова на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем и степена увећања стажа осигурања, у смислу овог закона, сматра поновна оцена на основу које се утврђује на којим радним местима, односно пословима престаје рачунање стажа осигурања са увећаним трајањем, односно мења степен увећања стажа или уводи рачунање стажа осигурања са увећаним трајањем (члан 57. став 1), а ревизија радних места односно послова из става 1. овог члана врши се на начин и по поступку по којима се врши њихово утврђивање (члан 57. став 2).

Из наведених одредаба Устава произлази да је Република Србија овлашћена да законом уреди систем у области социјалног осигурања и других



облика социјалне сигурности, област пензијског и инвалидског осигурања, као и да уреди права и обавезе по основу овог осигурања и услове и начин њиховог остваривања. Како је пензијски стаж један од основних услова за стицање права из пензијског осигурања, то овлашћење за законско уређивање пензијског осигурања обухвата и овлашћење да се законом регулише овај институт, као и стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем.

Полазећи од одредбе члана 55. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, произлази по оцени Уставног суда, да је оспорени Правилник донет од стране Министра за социјална питања као овлашћеног органа за његово доношење. Такође у садржинском смислу оспореним Правилником нису прекорачене границе уставних и законских овлашћења доносиоца акта, јер се његовим одредбама не мењају законска решења у овој области, већ се законска решења ближе разрађују ради конкретне примене на одређене категорије запослених који раде на радним местима на којима је рад нарочито тежак, опасан и штетан за здравље и поред тога што су примењене све опште и посебне заштитне мере утврђене прописима.

Имајући у виду да је одредбом члана 55. став 1. Закона прописано да министар надлежан за послове пензијског осигурања на предлог фонда утврђује радна места, односно послове на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, поступак и начин за њихово утврђивање, као и степен увећања стажа осигурања, Уставни суд је оценио да је Министар за социјална питања, уређујући Правилником поступак утврђивања радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем код послодавца био законом овлашћен да пропише да ће ова радна места утврђивати посебна комисија код послодавца образована од стране фонда на начин како је то предвиђено оспореним Правилником. Која ће радна места бити одређена као радна места на којима је рад нарочито тежак, опасан и штетан по здравље, односно посао на коме ће се стаж осигурања рачунати са увећаним трајањем, ствар је процене и оцене доносиоца акта о чему није надлежан да одлучује Уставни суд сагласно својој надлежности утврђеној у члану 167. Устава.

С обзиром на изложено, Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није нашао основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе и иницијативу у овом делу није прихватио.

Разматрајући Записник о радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем у Инвест-импорт а.д. Београд, број 1899 од 20. новембра 2001. године, који је сачинила Комисија за евидентирање радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем на основу члана 5. Правилника о утврђивању радних места односно послова на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем и по поступку и начину за њихово утврђивање („Службени лист СРЈ“, бр. 20/97 и 17/2000) и члана 6. Правилника о поступку евидентирања радних места односно послова на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем код послодавца („Службени гласник РС“, бр. 15/98 и 25/2000), Уставни суд је утврдио да

оспорени Записник, по својој форми и садржини, не представља општи правни акт подобан за уставносудску контролу у смислу члана 167. Устава. Ово из разлога што је Записник сачињен на основу стручне документације и стручне анализе на основу које се евидентирају конкретна радна места, односно послови на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем и степен увећања која по техничко-технолошком процесу, карактеру, врсти и обиму послова у овом акционарском друштву одговарају радним местима која су утврђена у Правилнику.

Из наведених разлога, Уставни суд је у овом делу одбацио иницијативу сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду.

На основу изложеног, Уставни суд је, на основу одредби члана 46. тачка 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: IУп-99/2009 од 2. децембра 2010. године

## **5. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**



## 5.1. Општина и град

**Одлука о праву на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада  
за раднике**

**Општинске управе и остале раднике којима се накнада трошкова  
превоза за долазак и одлазак са посла исплаћује из средстава буџета  
општине Бољевац  
(„Службени лист општине Бољевац“, број 2/09)**

Скупштина општине није овлашћена да својим актом самостално уређује право, висину и начин накнаде трошкова превоза у јавном саобраћају ради одласка на рад и повратка са рада запослених, постављених и именованих лица у општинској управи, јер се та питања уређују законом и актом Владе.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да Одлука о праву на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада за раднике Општинске управе и остале раднике којима се накнада трошкова превоза за долазак и одлазак са посла исплаћује из средстава буџета општине Бољевац („Службени лист општине Бољевац“, број 2/09) није у сагласности за законом.

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

### Образложење

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 у тачки II предвиђено да се радницима који немају пребивалиште на територији општине Бољевац исплаћује накнада трошкова доласка на рад и одласка са рада за релацију од Бољевца до најудаљенијег места на територији општине Бољевац у висини цене превозне карте превозника који има најнижу цену. Иницијатори сматрају да је оспорена одлука у супротности са одредбама члана 118. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) и члана 25. Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 12/09) и предлажу да Уставни суд донесе одлуку којом се утврђује да оспорени акт није у сагласности са законом. Поред овога, иницијатори траже од Уставног суда да обустави

извршење појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорене Одлуке.

У одговору доносиоца акта истиче се да је ради смањења трошкова који се надокнађују из буџета општине донета оспорена Одлука којом је ограничен износ трошкова који се признају запосленима у трошкове превоза. Давалац одговора наводи да Законом о раду нису прецизирани услови под којима ће послодавац утврдити удаљеност од места рада до места становања запосленог, већ се упућује да се трошкови превоза надокнађују запосленом у складу са општим актом и уговором о раду. Такође, у одговору се наводи да запослени са пребивалиштем у другим општинама који не користе превоз него привремено станују у месту рада немају бенефицију да им послодавац плаћа трошкове становања, већ ове трошкове сами измирују.

Уставни суд је у спроведеном поступку, на основу разлога и навода садржаних у иницијативи, оценио да се у суштини оспорава законитост одредбе тачке II став 2. Одлуке о праву на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада за раднике Општинске управе и остале раднике којима се накнада трошкова превоза за долазак и одлазак са посла исплаћује из средстава буџета општине Бољевац („Службени лист општине Бољевац“, број 2/09). Оспореном одредбом предвиђено је да уколико радници који немају пребивалиште на територији општине Бољевац раде у Бољевцу, њима ће се исплаћивати накнада за релацију од Бољевца до најудаљенијег места на територији општине Бољевац у висини цене превозне карте превозника који има најнижу цену. Оспорена Одлука је донета позивом на одредбе члана 118. тачка 1) и члана 196. Закона о раду.

Одредбом члана 118. тачка 1) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) прописано је да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, а чланом 196. овог закона предвиђено је да сва новчана потраживања из радног односа застаревају у року од три године од дана настанка обавезе.

Одредбом члана 25. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 12/09) предвиђено је да запослени има право на накнаду за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају (градски, приградски, међуградски), која мора бити исплаћена до петог у месецу за претходни месец, уколико се накнада исплаћује у новцу.

Будући да су оспореном Одлуком уређена питања везана за накнаду трошкова превоза за долазак и одлазак са посла из средстава буџета општине Бољевац, Уставни суд је оцену законитости оспорене Одлуке извршио у односу одредбе Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/01, 49/05 и 79/05), Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07 и 116/08) и Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01), јер су те законске одредбе релевантне за одлучивање о законитости предметног општег акта.

Законом о радним односима у државним органима прописано је: да запослени у државним органима и изабрана или постављена лица има право на накнаду материјалних трошкова за дневнице и ноћење на службеном путовању, за употребу сопственог возила у службене сврхе, за превоз на рад и са рада, за селидбене трошкове и за накнаду за одвојени живот (члан 51. став 1); да висину, услове и начин исплате накнаде из става 1. овог члана утврђује Влада (члан 51. став 2); да се одредбе овог закона садржане у главама од II до XIV сходно примењују на органе аутономних покрајина, градова и општина (члан 75);

Законом о државним службеницима прописано је да одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономних покрајина и локалне самоуправе до доношења посебног закона (члан 189).

Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01) прописано је: да се овим законом уређује начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања, поред осталог, и изабраних, постављених и запослених лица у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе (члан 1. тачка 2)); да изабрано, именовано и постављено лице и запослени из члана 1. овог закона имају право на накнаду плате и друга примања у висини утврђеној актом Владе, ако посебним законом није другачије одређено (члан 11).

Уредбом о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 86/07 и 93/07) уређени су услови под којима државни службеници и намештеници остварују право на накнаду трошкова који настају у вези са њиховим радом у државном органу, начин накнаде и висина накнаде трошкова, а у оквиру тога и накнада трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада. Одредбом члана 3. Уредбе прописано је да се државном службенику и намештенику накнађују трошкови превоза за долазак на рад и за одлазак са рада у висини цене месечне претплатне карте у градском, приградском, односно међуградском саобраћају. Одредбом члана 53. Уредбе предвиђено је да до ступања на снагу прописа којима ће се уредити права по основу рада у органима локалне самоуправе, изабрана, постављена и именована лица и запослени у органима локалне самоуправе остварују право на накнаду трошкова, а запослени и право на отпремнину, сходном применом одредаба ове уредбе.

Из наведених одредаба закона, по оцени Суда, произлази да се на радне односе у органима локалне самоуправе сходно примењују одредбе Закона о радним односима у државним органима до доношења посебног закона, као и да се на изабрана, постављена и запослена лица у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе примењују одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама. Такође, према Уредби о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника, изабрана, постављена и именована лица и запослени у органима локалне самоуправе остварују право на накнаду трошкова и право на отпремнину сходном применом одредаба ове уредбе.

Законом о радним односима у државним органима утврђено је право на накнаду материјалних трошкова за превоз на рад и са рада и прописано је да висину, услове и начин исплате те накнаде утврђује Влада. Према Закону о платама у државним органима и јавним службама изабрана, постављена и запослена лица у органима локалне самоуправе имају право на накнаду плате и друга примања у висини утврђеној актом Владе, ако посебним законом није другачије одређено. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да Скупштина општине Бољевац није овлашћена да својим актом самостално уређује право, висину и начин накнаде трошкова превоза у јавном саобраћају ради одласка на рад и повратка са рада запослених, постављених и именованих лица у Општинској управи Бољевац, јер се та питања уређују законом и актом Владе. Имајући у виду да Уставни суд, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, није ограничен захтевом иницијатора, а да су оспореном Одлуком уређена питања која сагласно наведеним одредбама закона, по утврђењу Суда, не могу бити предмет уређивања акта Скупштине општине Бољевац, Уставни суд је оценио да оспорена Одлука у целини није у сагласности са законом.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздани 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.

Будући да је у овој правној ствари донео коначну одлуку, Суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта донетог, односно радње предузете на основу оспореног акта, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, Одлука наведена у тачки 1) изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ГУл-191/2009 од 11. новембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 1/11)

**Правилник о изменама и допунама Правилника о зарадама и другим примањима изабраних, именованих и постављених лица у органима града Новог Пазара и запослених у градским управама („Службени лист града Новог Пазара“, број 4/09)**

Скупштина града је имала уставно и законско овлашћење за доношење оспореног аката и поштовала је прописану процедуру доношења, а околност да се у преамбули акта није позвала на одговарајуће одредбе



**Закона о локалној самоуправи, већ само на одредбе Статута града, не чини овај акт незаконитим.**

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости поступка доношења Правилника о изменама и допунама Правилника о зарадама и другим примањима изабраних, именованих и постављених лица у органима града Новог Пазара и запослених у градским управама („Службени лист града Новог Пазара“, број 4/09).

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости поступка доношења Правилника наведеног у изреци. Иницијатор наводи да је оспорени Правилник донет без правног основа, односно на основу Статута, а без позива на законски основ доношења, као и да је мањкав јер не садржи образложење, нити има правног основа да Правилник потпише председник Скупштине града Новог Пазара. По мишљењу иницијатора, с обзиром на то да је одредбама члана 195. Устава прописано да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, поступак доношења оспореног Правилника од стране доносиоца акта је битно повређен. Стога, иницијатор предлаже Уставном суду да донесе одлуку којом би утврдио да је оспорени Правилник донет без правног основа.

У одговору Скупштине града Новог Пазара на наводе из иницијативе истиче се да је оспорени Правилник донет на начин који је у сагласности са Статутом града Новог Пазара, Законом о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07) и Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Према наводима доносиоца акта, образложење оспореног Правилника постоји, али се не објављује у службеном гласилу, а председник скупштине је потписао овај акт будући да је председавао седницом Скупштине на којој је овај акт донет, у складу са овлашћењем из одредбе члана 38. став 2. Закона о локалној самоуправи. Такође, наводи се да је поступак доношења оспореног акта у потпуности поштован, имајући у виду и то да је предлагач акта било Градско веће града Новог Пазара, а што је сагласно одредби члана 46. став 1. тачка 1) Закона о локалној самоуправи. Стога, доносилац акта сматра да је иницијатива неоснована, те да је не треба прихватити.

У спроведеном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспорени Правилник о изменама и допунама Правилника о зарадама и другим примањима изабраних, именованих и постављених лица у органима града Новог Пазара и запослених у градским управама („Службени лист града Новог Пазара“, број 4/09) донела је Скупштина града Новог Пазара, позивајући се на одредбу члана 41. став 1. тачка 7) Статута града Новог Пазара („Службени лист општине Нови Пазар“, број 14/08), којом је прописано да Скупштина града, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте. Одредбом члана 49. став 2. Статута предвиђено је да председник Скупштине потписује акте које Скупштина града доноси, а одредбом члана 61. став 1. тачка 1) да Градско веће предлаже акте које доноси Скупштина.

Уставни суд, сагласно својој надлежности утврђеној чланом 167. став 1. тачка 4) Устава Републике Србије, оцењује сагласност општих аката јединица локалне самоуправе са Уставом и законом. Поступак доношења општих правних аката Уставни суд оцењује у односу на закон који је био на снази у време доношења оспореног акта.

Устав не уређује непосредно поступак доношења општих аката јединица локалне самоуправе, већ уређивање ових питања препушта законодавцу, односно овлашћеним органима јединица локалне самоуправе.

Одредбама Устава прописано је: да Република Србија прописује и уређује територијалну организацију Републике Србије и систем локалне самоуправе (члан 97. тачка 3)); да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединица локалне самоуправе и да у складу са Уставом и законом самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 177. став 1. и члан 179); да су јединице локалне самоуправе општине, градови и град Београд (члан 188. став 1); да град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности (члан 189. став 3); да је највиши правни акт општине статут који доноси скупштина општине и да су органи општине скупштина општине и други органи одређени статутом, у складу са законом (члан 191. ст. 1. и 3); 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), као и да статути, одлуке и сви други општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, а сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са њиховим статутима (члан 195. ст. 2. и 3).

За оцену законитости оспореног Правилника у формалноправном смислу од значаја су одредбе Закона о локалној самоуправи којима је прописано: да је највиши правни акт јединице локалне самоуправе статут којим се уређују, поред осталог, права и дужности јединица локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, организација и рад органа и служби, као и начин управљања грађана пословима из надлежности јединица 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 прописе и друге опште акте (члан 32. тачка 6)); да скупштина општине има председника скупштине који организује рад скупштине општине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и статутом општине.

Имајући у виду наведене одредбе Устава, Закона о локалној самоуправи и Статута града Новог Пазара, Уставни суд је оценио да је доносилац оспореног акта имао уставно и законско овлашћење за његово доношење, те да је поштована прописана процедура доношења наведеног акта. Околност да се доносилац акта у преамбули акта није позвао на одговарајуће одредбе Закона о локалној самоуправи, већ само на одредбе Статута града, на коју указује иницијатор, по оцени Суда, не чини овај акт незаконитим. Имајући у виду начело хијерархије општих правних аката и обавезне сагласности општих аката јединица локалне самоуправе са статутима и сагласности свих општих правних аката са Уставом и законом, Уставни суд налази да је оспорени Правилник сагласан и одредбама члана 195. ст. 2. и 3. Устава.

Из наведених разлога, Уставни суд није прихватио поднету 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, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУл-138/2009 од 21. октобра 2010. године

**Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места  
Општинске управе општине Свилајнац  
(„Службени гласник општине Свилајнац“, број 20/10)**

Оспорени Правилник донео је начелник општинске управе сагласно законским овлашћењима и по прописаном поступку и тим актом утврдио број и структуру запослених у општинској управи, у складу са критеријумима на основу којих се одређује максимални број запослених у органима сваке јединице локалне самоуправе.

Јединица локалне самоуправе својим актима не може предвидети већи али може мањи број запослених од броја који се добије применом законом прописаних критеријума.

Полазећи од одредаба члана 167. Устава Републике Србије, Уставни суд није надлежан да цени питање целисходности и рационалности организације рада и циља доношења одређеног општег правног акта, нити да у поступку оцене законитости општих правних аката испитује правилност њихове примене.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Општинске управе општине Свилајнац („Службени гласник општине Свилајнац“, број 20/10).

## Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену законитости Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Општинске управе општине Свилајнац („Службени гласник општине Свилајнац“, број 20/10).

У иницијативи се наводи: да је на основу оспореног Правилника подносиоцима иницијативе престао радни однос у Општинској управи општине Свилајнац, јер су њиме „угашена“ 23 радна места; да су одредбе Правилника којима су укинута радна места возача, комуналног инспектора, буџетског инспектора, радно место на пословима борачко-инвалидске заштите и радно место инспектора канцеларијске контроле, несагласне са одредбама одговарајућих закона којим се уређују области које се тичу послова који су се у оквиру ових радних места обављали, јер се послови укинutih радних места према одредбама оспореног Правилника сада обављају у оквиру других радних места; да је нова организација Општинске управе, према којој не постоји „имовинско правни реферат“ као посебна организациона целина супротна Закону о планирању и изградњи, Закону о враћању земљишта и Закону о експропријацији, јер је ово „кључни реферат за рад општине“, па се послови који се у оквиру њега обављају не могу обављати у оквиру „реферата“ у коме се обављају и други послови; да су оспореним Правилником намерно укинута радна места „за дипломиране правнике и економисте“, а све са циљем да се радници са искуством прогласе технолошким вишком; да је у периоду од јуна 2008. године до доношења оспореног Правилника у радни однос примљено око 30 радника, те је реч о „намерном укидању извршилачких радних места за раднике који нису чланови или симпатизери владајуће коалиције“; да је извршено незаконито распоређивање запослених на новосистематизована радна места, чиме су поједини запослени незаконито остали нераспоређени. У иницијативи се наводи и то да је оспорени Правилник донет на основу Закона о максималном броју запослених у локалној администрацији, али да није сагласан са одредбама овог закона, јер Правилник предвиђа да Општинска управа општине Свилајнац укупно има 91 извршиоца, а према тумачењу подносилаца иницијативе, критеријуми прописани Законом дозвољавају да број извршилаца буде укупно 104.

У одговору доносиоца оспореног Правилника се наводи да је основ за доношење оспореног Правилника Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, који утврђује критеријуме за

одређивање максималног броја запослених и корективе смањења запослених у локалној администрацији. Наведени закон налаже локалним самоуправама да спроведу рационализацију броја запослених до 31. децембра 2009. године, под претњом санкција прописаних овим законом. У вези са наводима иницијативе који се односе на то да су послови одређених радних места припојени другим радним местима, односно укинута, доносилац истиче да је дискреционо право лица овлашћеног за доношење акта о систематизацији, а не законска обавеза, да одлучи да ли ће одређене послове издвојити као посебно радно место или их припојити неком од постојећих реферата у циљу економичности и рационализације броја запослених.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Општинске управе општине Свилајнац, 25. фебруара 2010. године, донео начелник Општинске управе општине Свилајнац, уз сагласност Општинског већа, да је овај правилник објављен у „Службеном гласнику општине Свилајнац“, број 20 од 25. фебруара 2010. године и да је ступио на снагу осмог дана од дана објављивања, да је 29. априла 2010. године донет Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Општинске управе општине Свилајнац („Службени гласник општине Свилајнац“, број 23/10), којим нису мењане, нити допуњаване оспорене одредбе основног текста Правилника. Такође, Уставни суд је утврдио да је начелник Општинске управе општине Свилајнац, 8. марта 2010. године, донео Програм рационализације и решавања вишка запослених у Општинској управи општине Свилајнац, који је објављен у „Службеном гласнику општине Свилајнац“, број 21/10.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да општинском управом, као јединственим органом, руководи начелник (члан 54. став 1) и да акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе доноси начелник уз сагласност општинског већа (члан 59. став 2).

Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02) прописано је: да се број и структура запослених у државном органу и постављених лица утврђују актом којим се систематизују радна места у органу (члан 5); да се одредбе овог закона садржане у главама II до XIV сходно примењују на органе аутономних покрајина, градова и општина (члан 75). Према одредби члана 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.

Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији („Службени гласник РС“, број 104/09) прописано је, поред осталог, да се овим законом одређује укупан максималан број запослених у органима јединица локалне самоуправе (укључујући и органе градских општина), установама које се финансирају из буџета (осим установа

у области образовања, здравства и предшколских установа), привредним друштвима и другим облицима организовања чији је једини оснивач јединица локалне самоуправе (осим јавних предузећа), а који се финансирају из буџета (члан 1).

Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да је функционер општинске управе донео оспорени Правилник сагласно законским овлашћењима из члана 59. став 2. Закона о локалној самоуправи, као и да су овим актом, сагласно члану 5. Закона о радним односима у државним органима, утврђени број и структура запослених у општинској управи.

Увидом у текст оспореног Правилника, Уставни суд је утврдио да је у оквиру радних места систематизованих овим општим актом предвиђено обављање свих послова који су, у складу са одредбама одговарајућих закона, у надлежности општине, али да је то учињено на начин да је у оквиру појединих радних места предвиђено обављање више различитих послова, што се не спори ни поднетом иницијативом. Како је питање који ће се све послови обављати у оквиру одређеног радног места питање које спада у домен целисходности и рационалности организације рада, а не питање законитости, то Уставни суд указује да, полазећи од одредаба члана 167. Устава Републике Србије, са овог становишта није надлежан да цени оспорени Правилник. У односу на наводе иницијативе који се односе на укидање службе за имовинскоправне послове као посебне унутрашње организационе јединице у општинској управи, Суд је сагласан са наводима подносилаца иницијативе да се ради о значајним пословима из надлежности општине, али истиче да из претходно наведених разлога није надлежан да цени ни одредбе Правилника којима се уређује које све унутрашње организационе целине постоје у оквиру општинске управе. Такође, Уставни суд није надлежан да се упушта ни у испитивање намера и циља доношења одређеног општег правног акта, нити да у поступку оцене законитости општих правних аката испитује правилност њихове примене, а на шта се односе наводи подносилаца иницијативе којима се износе тврдње о доношењу незаконитих решења о распоређивању, односно о нераспоређивању запослених у Општинској управи општине Свилајнац. Коначно, Уставни суд је утврдио да се наводи иницијативе о несасгласности оспореног Правилника са Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији израз погрешног тумачења одредаба наведеног закона, а не правно утемељен основ за оспоравање његове незаконитости. Ово из разлога што Закон, на шта упућује и сам његов назив, прописује критеријуме на основу којих се одређује максимални број запослених у органима сваке јединице локалне самоуправе, из чега следи да јединица локалне самоуправе својим актима не може предвидети већи број запослених од броја који се добије применом прописаних критеријума, али никако не значи да тај број не може бити мањи.

На основу свега изнетог, Уставни суд је утврдио да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, те иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

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

Решење Уставног суда

Број: IУо-1050/2010 од 16. децембра 2010. године

## 5.2. Грађевинско земљиште

Одлука о измени Одлуке о грађевинском земљишту  
(„Службени гласник општине Велико Градиште“, број 8/05)  
– чл. 1. и 2.

Протеком рока из члана 86. Закона о планирању и изградњи из 2003. године, престало је право коришћења земљишта ради изградње објекта стечено по ранијим прописима али оспорена одредба члана 1. Одлуке није несагласна са законом, јер се том одредбом не одређује рок чијим протеком престаје право коришћења земљишта, већ рок за извршење знатнијих радова, односно рок за привођење намени објекта ради чије изградње је грађевинско земљиште већ дато у закуп на начин и по поступку предвиђеном законом који је био на снази у време доношења Одлуке.

Општи акт не може ступити на снагу пре него што је објављен, те оспорена одредба којом је прописано ступање на снагу Одлуке даном доношења није у сагласности са Уставом.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 2. Одлуке о измени Одлуке о грађевинском земљишту („Службени гласник општине Велико Градиште“, број 8/05), није у сагласности са Уставом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 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 уставности и законитости Одлуке о измени Одлуке о грађевинском земљишту наведене у тачки 1) изреке, којом је Скупштина општине Велико

Градиште извршила измену одредбе члана 35. став 2. тачка 4) основног текста Одлуке о грађевинском земљишту („Општински службени гласник“, број 18/03). У иницијативи се наводи да Закон о планирању и изградњи не садржи одредбе којима се регулише „време привођења намени давања у закуп грађевинског земљишта у државној својини“, али да су одредбама члана 86. Закона, на коју се оспорена Одлука не позива, утврђени рокови чијим истеком лицима којима је грађевинско земљиште у државној својини дато у закуп ради изградње објеката, престаје право коришћења грађевинског земљишта. Стога оспорена Одлука, будући да по мишљењу иницијатора није у сагласности са одредбама члана 86. Закона о планирању и изградњи, истовремено није у сагласности ни са одредбама члана 195. Устава Републике Србије којим је, између осталог, прописано да статут, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

У одговору доносиоца акта наводи се да је Скупштина општине Велико Градиште донела Одлуку о грађевинском земљишту којом је, у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи утврдила права и обавезе у области уређивања и коришћења грађевинског земљишта, давања у закуп неизграђеног јавног и осталог грађевинског земљишта у државној својини, као и друга питања везана за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Велико Градиште. Одлуком је предвиђено да се неизграђено грађевинско земљиште даје у закуп јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом, те да тај поступак спроводи стручна комисија коју образује Скупштина општине. Такође се наводи да није донет Програм давања у закуп земљишта имајући у виду постојање Генералног урбанистичког плана, Детаљног урбанистичког плана за Бели багрем, као и Плана општег уређења Бели багрем, којима је земљиште проглашено грађевинским и планирано за изградњу објеката. Доносилац акта закључује да то значи да се све земљиште које је у режиму грађевинског земљишта може давати у закуп ради привођења намени, из којих разлога је у закуп дато и неизграђено грађевинско земљиште у туристичко-рекреативном насељу Бели багрем, а у циљу развоја туризма општине, регије и привлачења значајних инвестиција. Даље, образлаже да је, ради постизања истог циља, Скупштина општине оспореном Одлуком о измени Одлуке о грађевинском земљишту одредила рок од пет година за привођење намени већих пословних објеката.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Велико Градиште на седници од 28. новембра 2005. године донела оспорену Одлуку о измени Одлуке о грађевинском земљишту („Службени гласник општине Велико Градиште“, број 8/05), која садржи два члана. Одредбом члана 1. Одлуке прописано је да се мења одредба члана 35. став 2. тачка 4) основне Одлуке, тако да гласи: „у року од 5 (пет) година за веће пословне објекте, односно 3 (три) године за индивидуалне стамбене објекте и мање пословне објекте, од дана закључења Уговора о давању у закуп грађевинског земљишта, не приведе намени или не изврши знатније



радове за које му је грађевинско земљиште дато“. Одредбом члана 2. Одлуке прописано је да Одлука ступа на снагу даном доношења, а објавиће се у „Службеном гласнику општине Велико Градиште“.

Одредба члана 35. основног текста Одлуке о грађевинском земљишту („Општински службени гласник“, број 18/03) чија је измена предмет оцене уставности и законитости у овом поступку, саставни је део главе IV ове одлуке, која се односи на давање у закуп грађевинског земљишта и обухвата одредбе чл. 15. до 41. основног текста Одлуке. Одредбе чл. 18 до 41. основног текста Одлуке, односе се на закуп осталог неизграђеног грађевинског земљишта у државној својини.

Правни основ за доношење Одлуке о грађевинском земљишту и њене измене у делу који се односи на закуп грађевинског земљишта представљале су одредбе чл. 76. и 81. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), који је био на снази у време доношења Одлуке и којим су били прописани услови и начин давања у закуп на одређено време неизграђеног јавног грађевинског земљишта (члан 76) и услови и начин давања у закуп осталог неизграђеног грађевинског земљишта у државној својини (члан 81) У конкретном случају, одредба члана 1. оспорене Одлуке о измени Одлуке о грађевинском земљишту заснована је на одредби члана 81. став 4. раније важећег Закона о планирању и изградњи, којом је било прописано да „поступак, услове, начин, као и програм давања у закуп осталог неизграђеног грађевинског земљишта у државној својини, уређује општина“.

У току поступка пред Уставним судом ступио је на снагу нови закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 72/09). Одредбом члана 222. став 1. тог закона утврђен је престанак важења Закона о планирању и изградњи на основу чијих одредаба је донета оспорена Одлука. Имајући у виду да Уставни суд, полазећи од одредбе члана 167. став 1. тачка 4) Устава Републике Србије, може оцењивати сагласност општих аката јединице локалне самоуправе само са важећим Уставом и законом, то је, у конкретном случају, оцена сагласности оспорене Одлуке извршена у односу на Закон о планирању и изградњи из 2009. године. Овим законом прописано је: да се грађевинско земљиште користи према намени одређеној планским документом, на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење у складу са законом (члан 82. став 2); да грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине, при чему право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, а грађевинско земљиште у јавној својини је у промету под условима прописаним овим и другим законом (члан 83); да јединица локалне самоуправе уређује грађевинско земљиште и стара се о његовом рационалном коришћењу према намени земљишта предвиђеној планским документом, у складу са законом (члан 92. став 2); да се финансирање уређивања грађевинског земљишта обезбеђује из средстава остварених од, између осталог, закупнине за грађевинско земљиште (члан 95. тачка 2)). Услови и начин отуђења и давања у закуп грађевинског земљишта

у јавној својини уређени су одредбама чл. 96. и 97. Закона, тако што је, између осталог, прописано: да се отуђење или давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини ради изградње спроводи јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом по тржишним условима, у складу са законом; да се грађевинско земљиште у јавној својини не може отуђити или дати у закуп ако није донет плански документ на основу кога се издаје локацијска дозвола; да се ово земљиште даје у закуп као неизграђено и уређено, те да у случају да није уређено може се дати у закуп уколико учесник у поступку јавног надметања, односно прикупљања понуда јавним огласом прихвати прописане услове за уређивање земљишта садржане у јавном огласу и уговором преузме обавезу да о свом трошку изврши комунално опремање грађевинског земљишта.

Иако важећи Закон о планирању и изградњи не садржи изричиту одредбу којом се прописује овлашћење општине да „уређује поступак, услове, начин, као и програм давања у закуп осталог неизграђеног грађевинског земљишта у државној својини“, како је то било утврђено одредбом члана 81. став 4. раније важећег Закона о планирању и изградњи, Уставни суд оценио да из наведених одредаба Закона произлази обавеза јединице локалне самоуправе да обезбеди услове за уређење, употребу, унапређење, заштиту и рационално коришћење грађевинског земљишта. Овакав став Уставног суда заснован је и на одредбама члана 20. тач. 4) и 8) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), којима 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, те одредбама члана 6. тачка 10) и члана 7. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), којима је прописано да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог, и приход од издавања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користи јединица локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета, а 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.

Сагласно изнетом, Уставни суд је оценио да одредба члана 1. Одлуке о измени и допуни Одлуке о грађевинском земљишту којом је општина, на основу овлашћења из закона који је био на снази у време доношења оспорене Одлуке, одредила рок за извршење знатнијих радова, односно рок за привођење намени објекта ради чије изградње је грађевинско земљиште дато у закуп, није несагласна са законом. Наиме, у конкретном случају није реч о року чијим протеком престаје право коришћења земљишта, него се ради о земљишту које је већ дато у закуп на начин и по поступку који је био уређен законом који је био на снази у време доношења Одлуке о грађевинском земљишту

и Одлуке о измени те Одлуке. С тим у вези, одредбе члана 86. раније важећег Закона о планирању и изградњи у односу на које је затражена оцена законитости оспорене одредбе Одлуке, нису релевантне за одлучивање о спорном правном питању. Ово из разлога што је ступањем на снагу Закона из 2009. године утврђена другачија подела земљишта по врсти и установљена могућност остваривања права закупа на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини, а право коришћења земљишта стечено по раније важећим прописима престаје под условима и у роковима утврђеним одредбама члана 86. тог закона. Дакле, протеком рока из члана 86. Закона из 2003. године, престало је право коришћења земљишта стечено по ранијим прописима ради изградње објеката.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је нашао да иницијатива у овом делу није основана, те је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио.

Међутим, одредбом члана 196. Устава Републике Србије утврђено је да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу (став 1), да се статути и општи акти јединица локалне самоуправе објављују у локалним службеним гласилима (став 3), 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 (став 4). Како из наведених уставних одредаба следи да општи акт, под одређеним условима, може да ступи на снагу пре истека решења осмог дана од дана његовог објављивања, али никако не пре него што је објављен, то је Уставни суд утврдио да одредба члана 2. оспорене Одлуке којом је прописано ступање на снагу Одлуке даном доношења, није у сагласности са Уставом.

С обзиром на то да Уставни суд поводом правног питања већ има заузет став, а да је у току поступка правно стање предметног потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, то је, у смислу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, о несагласности наведене одредбе Одлуке са Уставом одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. став 1. тачка 1) и одредбе члана 46. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, а у вези с чланом 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, 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

### 5.3. Комуналне и сродне делатности

Одлука о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка  
у предузећима и установама чији је оснивач  
Скупштина општине Љубовија  
(„Општински службени гласник“, број 14/98)  
– члан 3. став 1.

Одржавање заједничких делова зграда, организација рада на пијацама и вашарима не представљају редовне делатности јавног комуналног предузећа, те ови послови не могу бити обухваћени прописаним минимумом процеса рада уколико се организује штрајк у комуналном предузећу.

Уставни суд донео је

#### О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 3. став 1. Одлуке о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка у предузећима и установама чији је оснивач Скупштина општине Љубовија, број 06-102/98 -01 од 23. октобра 1998. године („Општински службени гласник“, број 14/98) у делу који гласи: „одржавање заједничких делова зграда, организација рада на пијацама и вашарима“, није у сагласности са законом.

#### О б р а з л о ж е њ е

Пред Уставним судом покренут је поступак за оцену законитости одредбе члана 3. став 1. Одлуке о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка у предузећима и установама чији је оснивач Скупштина општине Љубовија, број 06-102/98-01 од 23. октобра 1998. године, („Општински службени гласник“, број 14/98). Предлагач сматра да је одредба члана 3. Одлуке којом је утврђен минимум процеса рада који запослени морају да обезбеде да би могли почети са штрајком и за време штрајка у јавним предузећима неприхватљива, из разлога што се минимум процеса рада не може дефинисати тако да „све нормално ради“. Истиче и да одржавање заједничких делова зграда не спада у комуналну делатност, већ је уређено посебним законом.

У одговору Комисије за статут и прописе Општине Љубовија наводи се да се оспореном Одлуком, у складу са Законом о штрајку, у члану 3. прецизирају мере и активности које запослени морају да обезбеде у предузећу за време штрајка, а које су незаменљиви услови у циљу обезбеђења сигурности људи и имовине, спречавања појава епидемије и зараза у случају обуставе рада, а што је сагласно члану 9. Закона о штрајку.

Имајући у виду да је поступак за оцену законитости оспорене Одлуке започет пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је, сагласно одредби члана 112. овог закона, поступак окончао по одредбама овог закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка у предузећима и установама чији је оснивач Скупштина општине Љубовија донела Скупштина општине Љубовија, на седници одржаној 23. октобра 1998. године, а на основу одредаба чл. 9. и 10. Закона о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96) и члана 16. Статута општине Љубовија („Општински службени гласник“, број 25/91). Овом одлуком утврђен је минимум процеса рада који запослени морају да обезбеде да би могли почети штрајк и за време штрајка у јавним предузећима чији је оснивач Скупштина општине Љубовија у области комуналне делатности, друштвене бриге о деци, социјалној заштити и културно-информативној делатности (члан 1).

Према оспореној одредби члана 3. став 1. Одлуке, када се у комуналној делатности, чије је обављање одлуком Скупштине општине Љубовија поверено Јавном комуналном предузећу „Стандард“ Љубовија, организује штрајк, минимум процеса рада обухвата мере и активности којима мора да се обезбеди нормално функционисање система за снабдевање корисника пијаћом водом, испорука пијаће воде корисницима, исправност канализационе мреже, одржавање чистоће јавних површина, прање улица, уредно одвожење смећа и отпада на предвиђене депоније, пружање погребних услуга, одржавање заједничких делова зграда, организација рада на пијацама и вашарима, одржавање специјалних комуналних возила, благовремена наплата за извршене услуге, заштита и обезбеђење комуналних објеката, уређаја и инсталација.

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 (пречишћавање и дистрибуцију воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производњу и снабдевање паром и топлом водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавну расвету, уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (члан 20. тачка 5)); да скупштина општине, у складу са законом оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом (члан 32. тачка 8)).

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) у члану 29. прописано је да у јавним предузећима и другим облицима предузећа која обављају делатност од општег интереса право на штрајк запослени остварују у складу са законом којим се уређују услови за организовање штрајка, колективним уговором и актом оснивача, односно послодавца о минимуму процеса рада.

Законом о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 26/96, и „Службени гласник РС“, број 101/05) утврђено је: да се у делатности од јавног интереса или у делатности чији би процес рада, због природе посла, могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, право на штрајк запослених може остварити ако се испуне и посебни услови утврђени овим законом, као и да је делатност од јавног интереса, у смислу овог закона, делатност коју обавља послодавац у области комуналних делатности (члан 9. ст. 1. и 2); да запослени који обављају делатности из члана 9. овог закона могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује сигурност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана или рада другог предузећа, односно правног или физичког лица које обавља привредну или другу делатност или услуге, с тим да минимум процеса рада за јавне службе и јавна предузећа утврђује оснивач полазећи од природе делатности, степена угрожености живота и здравља људи и других околности значајних за остваривање потреба грађана, предузећа и других субјеката (годишње доба, туристичка сезона, школска година и др.) (члан 10. ст. 1. и 2).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописано је: да општина, град, односно град Београд (у даљем тексту: општина), у складу са овим законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја (члан 2); да су комуналне делатности делатности од општег интереса, да се обављају на начин којим се обезбеђује задовољавање потреба корисника комуналних производа и комуналних услуга на одређеном подручју, као и да комуналне делатности обавља јавно комунално, односно друго предузеће и предузетници, зависно од природе комуналне делатности и конкретних услова и потреба у општини, у складу са законом и прописима донетим на основу закона (члан 3. ст. 1. до 3); да су комуналне делатности, у смислу овог закона, делатности производње и испоруке комуналних производа и пружање комуналних услуга, који су незаменљив услов живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју, и то – 1) пречишћавање и дистрибуција воде, 2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, 3) производња и снабдевање паром и топлим водом, 4) превоз путника у градском саобраћају, 5) одржавање чистоће у градовима и насељима у општини, 6) уређење и одржавање паркова, зелених и рекреационих површина, 7) одржавање улица, путева и других јавних површина у градовима и другим насељима и јавна расвета, 8) одржавање депонија, 9) уређење и одржавање гробаља и сахрањивање (члан 4. став 1); да скупштина општине може, као комуналне делатности, одредити и друге делатности од локалног интереса и прописивати услове и начин њиховог обављања (димничарске услуге, одржавање јавних тоалета, одржавање јавних купатила, кафилерија, јавних простора за паркирање, одржавање пијаца и пружање услуга на њима, одржавање јавних бунара и чесми, као и друге делатности од локалног интереса (члан 4. став 2); да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних производа, односно комуналних услуга а нарочито начин поступања и овлашћење органа општине

у случају непредвиђених околности (хаварије, елементарних непогода, прекида испоруке енергената за рад постројења и др.) или штрајка, као и оперативне мере које предузима јавно комунално или друго предузеће, односно предузетник у тим случајевима, као и ред првенства у испоруци комуналних производа и пружању комуналних услуга, кад услед више силе дође до смањеног обима у вршењу тих делатности, односно услуга (члан 13. став 1. тачка 5)).

Законом о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98, 1/01 и 101/05) прописано је да се овим законом утврђују права и обавезе власника станова и других посебних делова зграде у погледу одржавања и коришћења стамбене зграде и станова и других посебних делова у згради, одређују радови на одржавању којима се спречава или отклања опасност по живот или здравље људи, односно којима се обезбеђује сигурност корисника зграде и околине и уређује начин управљања стамбеном зградом (члан 1), да о начину организовања послова одржавања одлучује скупштина зграде сагласношћу власника станова и других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде (члан 26. став 1), која може организовати обављање послова на одржавању зграде тако да обављање свих или појединих послова уступи јавном предузећу за стамбене услуге, другом предузећу или предузетнику или на други начин којим се обезбеђује њихово организовање (члан 27. став 1).

Одредбама члана 3. став 1. Одлуке о организовању комуналне организације „Стандард“ као јавног комуналног предузећа, коју је донела Скупштина општине Љубовија 29. децембра 1989. године, утврђено је да је делатност овог јавног комуналног предузећа: производња и испорука воде; производња и испорука топлоте; изношење и депоновање смећа из стамбених и пословних просторија; пречишћавање и одвођење отпадних вода и атмосферских вода; одржавање гробља и пружање погребних услуга; одржавање улица, саобраћајних и других јавних површина у граду и локалних и некатегорисаних путева у општини; одржавање паркова, зелених и рекреационих површина јавне зелене површине, зелене површине поред стамбених зграда у блоковима зграда, површине за рекреацију, уређење обале река, заштитно зеленило и слично; чишћење јавних површина у насељу; димничарске услуге; услуге у области промета – зелена пијаца.

Из наведених одредаба закона произлази, по оцени Суда, да је Скупштина општине Љубовија била законом овлашћена за доношење оспорене Одлуке о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка у предузећима и установама чији је она оснивач. Такође је у границама законских овлашћења Скупштине општине прописивање у оспореној Одлуци мера и активности које запослени морају да обезбеде у предузећу за време штрајка, а које по оцени доносиоца акта представљају незаменљив услов живота и рада грађана којим се обезбеђује нормално функционисање комуналног система и задовољавање корисника комуналних производа и комуналних услуга на одређеном подручју.

Међутим, Уставни суд је оценио да је оспореном Одлуком о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка јавном комуналном предузећу наложено да за време штрајка, поред осталог, организује рад на пијацама и вашарима, што према наведеној Одлуци Скупштине општине Љубовија о организовању комуналне организације „Стандард“ не спада у редовну делатност овог јавног предузећа, нити је одређено као комунална делатност у смислу одредаба члана 4. ст. 1. и 2. Закона о комуналним делатностима. Осим тога, јавном комуналном предузећу стављено је у надлежност и предузимање мера и активности на одржавању заједничких делова зграда, које јавно комунално предузеће, према одредби члана 11. Одлуке о одржавању чистоће на подручју општине Љубовија („Општински службени гласник“, број 16/99), може да обавља само на основу посебног уговора закљученог са власницима, односно корисницима стамбених и пословних зграда, којим ће се регулисати њихова међусобна права и обавезе. Како Јавно комунално предузеће „Стандард“ није доставило Уставном суду тражено обавештење о томе да ли је закључило уговоре ради обављања послова на одржавању заједничких делова зграда, то је Уставни суд оценио да су минимумом процеса рада у оспореној Одлуци обухваћени и послови на одржавању заједничких делова зграде који, такође, не спадају у редовну делатност овог јавног предузећа.

Полазећи од тога да је у спроведеном поступку утврђено да одржавање заједничких делова зграда, организација рада на пијацама и вашарима не представљају редовну делатност Јавног комуналног предузећа „Стандард“ из Љубовије, то ови послови не могу бити обухваћени и минимумом процеса рада уколико се организује штрајк у овом комуналном предузећу. Уставни суд је стога оценио да је оспорена одредба члана 3. став 1. Одлуке, у делу који се односи на наведене послове, несагласна са одредбама члана 10. Закона о штрајку, за разлику од других послова наведених у оспореној одредби који с обзиром на своју природу представљају незаменљив услов живота и рада грађана, па би прекид њиховог обављања у случају штрајка могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера.

Неосновани су наводи предлагача да је односно јавно комунално предузеће према оспореној Одлуци у обавези да обавља своју делатност за време штрајка у пуном обиму, јер оспореном одлуком нису обухваћени сви послови које обавља ово комунално предузеће у складу са Одлуком о организовању.

Како је у току поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донео одлуку којом је утврдио да одредба члана 3. став 1. оспорене Одлуке о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка у предузећима и установама чији је оснивач Скупштина општине Љубовија, у делу који гласи: „одржавање заједничких делова зграда, организација рада на пијацама и вашарима“, није у сагласности са законом.



На основу изложеног и одредбе члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, део одредбе члана 3. став 1. Одлуке наведен у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IY-212/2006 од 18. новембра 2010. године (,Службени гласник РС“, број 2/11)

**Одлука о снабдевању топлотном енергијом  
(,Службени гласник града Ваљева“, број 19/08)  
– члан 24. став 3.**

**Методологија за утврђивање трошкова прикључка грејних инсталација  
објекта тарифног купца топлотне енергије на систем даљинског грејања  
(,Службени гласник града Ваљева“, број 23/08)**

Скупштина града је прекорачила законска овлашћења када је Одлуком о снабдевању топлотном енергијом овластила градоначелника за доношење оспорене Методологије која је по својој садржини општи правни акт, а према одредбама Закона о локалној самоуправи, доношење општих аката је у надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, а не председника општине, односно градоначелника, као извршних органа.

Како је оспорена Методологија донета од стране ненадлежног органа, Уставни суд је оценио није у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 24. став 3. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом („Службени гласник града Ваљева“, број 19/08) није у сагласности са Уставом и законом.

2. Утврђује се да Методологија за утврђивање трошкова прикључка грејних инсталација објекта тарифног купца топлотне енергије на систем даљинског грејања („Службени гласник града Ваљева“, број 23/08) није у сагласности са Уставом и 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 Методологије за утврђивање трошкова прикључка

грејних инсталација објекта тарифног купца топлотне енергије на систем даљинског грејања („Службени гласник града Ваљева“, број 23/08). Подносилац иницијативе наводи да оспорена Методологија није у складу са законом, јер су овим актом грађани, који су и пре њеног доношења били прикључени на систем даљинског грејања и већ једном платили трошкове прикључења, обавезани да поново плате ове трошкове. Допуном иницијативе од 5. августа 2009. године подносилац је проширио захтев и на оцену уставности и законитости одредбе члана 24. став 3. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом („Службени гласник града Ваљева“, број 19/08), којом је градоначелник овлашћен за доношење оспорене Методологије.

У одговору доносиоца оспорених аката се наводи да је Одлука о снабдевању топлотном енергијом донета на основу члана 145. став 1. Закона о енергетици, члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, члана 32. и члана 66. став 3. Закона о локалној самоуправи и члана 17. Статута општине Ваљево. Доносилац сматра да је наведена одлука у сагласности са Уставом и законом и не изјашњава се о оспореној одредби члана 24. став 3. Одлуке. У одговору се истиче да је оспорена Методологија за утврђивање трошкова прикључка грејних инсталација објекта тарифног купца топлотне енергије на систем даљинског грејања донета на основу члана 49. Статута града Ваљева („Службени гласник града Ваљева“, број 19/08) и члана 24. став 3. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом („Службени гласник града Ваљева“, број 19/08) и да је у складу са одредбама члана 20. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 24. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом („Службени гласник града Ваљева“, број 19/08), коју је донела Скупштина града Ваљева, 11. септембра 2008. године, предвиђено: да трошкове прикључка из члана 23. став 2. ове одлуке сноси подносилац захтева за прикључење на систем даљинског грејања (став 1); да се трошкови прикључка утврђују посебним актом који доноси комунално предузеће уз сагласност градоначелника (став 2). Оспореним ставом 3. овог члана Одлуке предвиђено је да се акт о трошковима прикључка доноси у складу са методологијом за утврђивање трошкова прикључка коју доноси градоначелник.

Оспорену Методологију за утврђивање трошкова прикључка грејних инсталација објекта тарифног купца топлотне енергије на систем даљинског грејања („Службени гласник града Ваљева“, број 23/08) донео је градоначелник града Ваљева, 25. новембра 2009. године. Овим актом прописано је: да се Методологијом утврђује висина трошкова прикључка грејних инсталација објекта тарифног купца топлотне енергије на систем даљинског грејања, као и висина трошкова за повећање прикључне снаге постојећих тарифних купаца (тачка 1)); да је трошкове прикључка дужан да плати инвеститор објекта који се први пут прикључује на систем даљинског грејања, постојећи купци топлотне енергије и лица из ал. 1. и 2. када повећавају постојећу прикључну снагу на топловодној мрежи (тачка 2)); да се плаћања

трошкова прикључка ослобађају корисници средстава буџета града Ваљева (тачка 3)); да у трошкове прикључка нису урачунати трошкови изградње мерно-регулационе станице и да ове трошкове у целости финансирају лица из тачке 2) ал. 1. и 3. ове методологије (тачка 4)); да инвеститор објекта који се први пут прикључује на систем даљинског грејања плаћа трошкове прикључка у висини од 0,9% просечне зараде по запосленом исплаћене у Републици Србији по м<sup>2</sup> грејне површине (тачка 5)); да постојећи купац топлотне енергије плаћа трошкове прикључка у висини од 0,45% просечне зараде по запосленом исплаћене у Републици Србији по м<sup>2</sup> грејне површине (тачка 6)); да лица из тач. 4) и 5) када повећавају постојећу прикључну снагу на топловодној мрежи плаћају трошкове прикључка у висини од 0,9% просечне зараде по запосленом исплаћене у Републици Србији по м<sup>2</sup> грејне површине, а да је просечна зарада по запосленом у Републици Србији у смислу ове методологије – просечна зарада по запосленом исплаћена у Републици Србији у месецу који претходи месецу у коме се утврђују трошкови прикључка, односно последњем месецу за који је објављен податак о просечној заради по запосленом (тачка 7)); да се трошкови прикључка плаћају у 24 једнаке месечне рате, уз цену за испоручену топлотну енергију и утврђују се рачуном за испоручену топлотну енергију (тачка 8)); да се средства остварена по основу прикључка на систем даљинског грејања користе за повећање капацитета и модернизацију енергетских извора и дистрибутивног система (тачка 9)); да Методологија ступа на снагу даном доношења (тачка 10)).

Уставом Републике Србије је утврђено: 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, поред осталог, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1)), 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 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 производња и снабдевање паром и топлим водом представља комуналну делатност у смислу овог закона, а јединица локалне самоуправе овлашћена је да пропише услове и начин обављања комуналних делатности (члан 4); да општина обезбеђује организовано и трајно обављање и развој комуналних делатности, а нарочито материјалне, техничке и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за обезбеђивање техничког и технолошког јединства система, (члан 6. став 1. тачка 1)); да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга обављају комуналну делатност и корисника комуналних производа и услуга (члан 13. став 1).

Одредбама члана 145. став 1. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 84/04) прописано је да надлежни орган јединице локалне самоуправе, града, односно града Београда својим прописом утврђује услове и начин обезбеђивања континуитета у снабдевању топлотном енергијом купаца на свом подручју, права и обавезе произвођача и дистрибутера топлотне енергије, права и обавезе купаца топлотне енергије, одређује орган који доноси тарифне системе, издаје лиценце и који даје сагласност на цене топлотне енергије и прописује друге услове којима се обезбеђује редовно и сигурно снабдевање купаца топлотном енергијом, у складу са законом.

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 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, доноси прописе и друге опште акте (члан 32. тачка 6)); да су извршни органи општине председник општине и општинско веће (члан 42); да председник општине, поред осталог, представља и заступа општину, предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина и доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине (члан 44); да су органи града – скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа (члан 65); да органи града обављају послове предвиђене овим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града, да се одредбе овог закона које се односе на скупштину општине примењују на градску скупштину и да се одредбе овог закона које се односе на председника општине примењују на градоначелника (члан 66. ст. 1, 3. и 4).

Полазећи од наведене одредбе члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, према којој скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга и од одредбе члана 145. став 1. Закона о енергетици, према којој надлежни орган јединице локалне самоуправе својим прописом утврђује услове и начин обезбеђивања континуитета у снабдевању топлотном енергијом купаца на свом подручју, права и обавезе произвођача и дистрибутера топлотне енергије и права и обавезе купаца топлотне енергије, Уставни суд оценио да је Скупштина града Ваљева прекорачила наведена законска овлашћења када је оспореном одредбом члана 24. став 3. предметне Одлуке о снабдевању топлотном енергијом овластила градоначелника за доношење оспорене Методологије. Ово из разлога што је оспорена Методологија за утврђивање трошкова прикључка грејних инсталација објекта тарифног купца топлотне енергије на систем даљинског грејања по својој садржини општи правни акт, јер на општи начин утврђује висину трошкова прикључка грејних инсталација, примењује се од њеног ступања на снагу за убудуће на неодређени круг лица и не исцрпљује се једном применом, а према одредбама Закона

о локалној самоуправи којима се утврђује расподела надлежности између органа локалне власти, доношење општинских аката је у надлежности скупштинске јединице локалне самоуправе, а не председника општине, односно градоначелника, као извршних органа. С обзиром на наведено, градоначелник није био овлашћен за доношење оспорене Методологије, па је Уставни суд оценио да оспорена одредба члана 24. став 3. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом није у сагласности са законом.

С обзиром на претходно изнету оцену, Уставни суд је утврдио да је оспорена Методологија донета од стране ненадлежног органа, те да је несагласна са одредбама члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима и одредбом члана 145. став 1. Закона о енергетици из истих разлога из којих је утврдио несагласност одредбе члана 24. став 3. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом са законом.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 24. став 3. Одлуке и оспорена Методологија нису у сагласности ни са одредбом члана 195. став 1. Устава Републике Србије, која утврђује принцип да сви општи акти у Републици Србији морају бити у сагласности са законом.

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 одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба оспорене Одлуке наведене у тачки 1) изреке и Методологија из тачке 2) изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-29/2009 од 9. децембра 2010. године (,Службени гласник РС“, број 2/11)

**Одлука о ауто такси превозу на територији општине Чачак**  
(,Службени лист општине Чачак“, број 17/06) – члан 7. став 1. тачка 13)

**Одлука о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак** (,Службени лист општине Чачак“, број 2/08) – члан 2.

**Одлука о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак** (,Службени лист општине Чачак“, број 21/09) – члан 3. став 3. и члан 16. став 1. тачка 14)

Прописујући посебне услове за возило којим се обавља ауто такси превоз у погледу издувне емисије, јединица локалне самоуправе је прекорачила законом утврђено овлашћење да уређује ближе, односно посебне

услове за обављање ауто такси превоза, будући да је тиме уредила питање које се уређује законом, а ближе актом надлежног министра.

Како скупштина јединице локалне самоуправе, сагласно Закону о прекршајима, може прописивати прекршаје само за повреде прописа које доноси у оквиру своје надлежности, оспорена одредба којом је прописан прекршај ако такси возило не испуњава услове прописане нормом ЕУРО 3 у погледу издвунне емисије, није у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 2. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист општине Чачак“, број 2/08), у време важења није била у сагласности са Уставом и законом.

2. Утврђује се да одредбе члана 3. став 3. и члана 16. став 1. тачка 14) Одлуке о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист града Чачка“, број 21/09) нису у сагласности са Уставом и законом.

3. Одбацује се иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 7. став 1. тачка 13) Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист општине Чачак“, број 17/06).

### Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 7. став 1. тачка 13) Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист општине Чачак“, број 17/06) и члана 2. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист општине Чачак“, број 2/08). Подносиоци иницијативе сматрају да оспорене одредбе наведених одлука, којима је као услов за обављање ауто такси превоза прописано да такси возило мора да испуњава услов прописан нормом ЕУРО 3, односно услов прописан нормом ЕУРО 4, нису у сагласности са одредбама чл. 33. до 36. Закона о превозу у друмском саобраћају и члана 1. Закона о приватним предузетницима, будући да је оспореним одредбама, како наводе, јединица локалне самоуправе уредила односе за чије уређивање није надлежна. Како према одредбама члана 195. Устава сви подзаконски општи акти морају бити сагласни са законом, то и оспорене одредбе, које по мишљењу иницијатора нису сагласне са законом, из наведеног разлога нису у сагласности ни са Уставом.

У одговору доносиоца се наводи да су оспореним одредбама уређени односи у складу са законом прописаним овлашћењем општине да уређује

и обезбеђује посебне услове и организацију ауто такси превоза (члан 20. став 1. тачка 13) Закона о локалној самоуправи), као и овлашћењем општине, односно града да уређују и обезбеђују, у складу са законом, организацију и начин обављања ауто такси превоза, као и ближе услове за обављање тог превоза (чл. 7. и 36. Закона о превозу у друмском саобраћају). У том смислу, одређивање норме ЕУРО 3, као услова који мора да испуњава возило којим се обавља такси превоз, како се наводи у одговору, представља прописивање посебног услова сагласно овлашћењу општине прописаном наведеном одредбом Закона о локалној самоуправи. Даље се наводи да су одредбама члана 33. Закона о превозу у друмском саобраћају прописани минимални услови које мора да испуњава путничко возило којим се обавља ауто такси превоз, те да из овлашћења општине прописаног одредбом члана 36. став 1. Закона произлази да је општинама, односно градовима остављена могућност да пропишу ближе, односно посебне услове за обављање тог превоза.

У поступку пред Уставним судом утврђено је: да је оспорена одредба члана 7. став 1. тачка 13) Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист општине Чачак“, број 17/06), која се иницијативом оспорава, а којом је као услов за обављање ауто такси превоза било прописано да такси возило од 31. децембра 2007. године мора да испуњава услов прописан нормом ЕУРО 3, а од 31. децембра 2009. године услов прописан нормом ЕУРО 4, престала да важи даном ступања на снагу Одлуке о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист општине Чачак“, број 2/08), односно 27. фебруара 2008. године; да је оспорена одлука о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист општине Чачак“, број 2/08) донета на основу одредаба члана 36. став 1. Закона о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05 и 62/06) и члана 18. тачка 11) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06), а да је оспореним чланом 2. којим је измењен оспорени члан 7. тачка 13) раније одлуке, било прописано да поред услова утврђених Законом, такси возило од 1. јануара 2009. године у погледу издвуне емисије мора да испуни услове прописане нормом ЕУРО 3, а од 1. јануара 2011. године услове прописане нормом ЕУРО 4; да је оспорена одредба члана 2. Одлуке измењена Одлуком о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист града Чачка“, број 21/09), која је ступила на снагу 6. јануара 2010. године, тако што је прописано да такси возило мора да испуњава услове прописане нормом ЕУРО 3 (члан 3. став 3).

Уставни суд је утврдио да је одредбом члана 18. тачка 11) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), која је наведена као правни основ за доношење оспорене одлуке о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист општине Чачак“, број 2/08), било прописано да је општина одговорна да, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује

и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза путника. Овај закон престао је да важи 30. децембра 2007. године, ступањем на снагу Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) којим је прописано да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза путника (члан 20. тачка 13)).

Законом о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06), на основу кога је оспорена одлука донета, прописано је: да „ауто-такси превоз“ јесте ванлинијски превоз путника који се обавља путничким аутомобилом који испуњава услове прописане овим законом (члан 2. тачка 5)); да се превоз у друмском саобраћају обавља возилима која испуњавају услове утврђене прописима о безбедности саобраћаја на путевима и прописима о стандардима за поједине врсте возила и да се возила којима се обавља јавни превоз и превоз за сопствене потребе морају редовно одржавати и контролисати ради обезбеђивања њихове сталне техничке исправности и безбедног коришћења у саобраћају (члан 3. ст. 1. и 2); да општина, односно град уређује и обезбеђује, у складу са законом, организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији једне општине, односно града и ауто-такси превоза (члан 7); да се јавни превоз путника и ствари може обављати као линијски и ванлинијски и ауто-такси превоз (члан 8); да се ауто-такси превоз путника обавља фабрички произведеним путничким аутомобилом који има највише пет седишта рачунајући и седиште возача и најмање четворо врата; да у путничком аутомобилу којим се обавља ауто-такси превоз мора бити на видном месту за корисника превоза уграђен исправан, пломбиран и баждарен таксиметар и истакнут назив ауто-такси превозника и да на крову путничког аутомобила којим се обавља ауто-такси превоз мора бити истакнут назив „ТАХИ“ (члан 33); да општина, односно град може прописати ближе услове за обављање ауто-такси превоза (члан 36. став 1).

Наведеним Законом о локалној самоуправи, као ни Законом о превозу у друмском саобраћају, међутим, није ближе одређено који се посебни, односно ближи услови за обављање ауто-такси превоза могу прописати актом јединице локалне самоуправе.

За оцену основаности разлога којима се поднетом иницијативом оспорава законитост наведених одлука, по оцени Суда од значаја је и Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10), којим су, поред осталог, уређени услови које морају да испуњавају возила у саобраћају на путу (члан 1). Одредбама члана 246. став 6. Закона прописано је и овлашћење министра надлежног за послове саобраћаја да донесе ближе прописе о условима које морају да испуњавају возила у саобраћају на путу у погледу димензија, техничких услова и уређаја, склопова и опреме и техничких норматива, а на основу овлашћења садржаног у наведеној одредби Закона, Правилником о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима („Службени гласник РС“, бр. 64/10 и 69/10) прописани су услови које морају да



испуњавају возила у саобраћају на путу у погледу уређаја, поред осталог и уређаја за одвођење и регулисање издувних гасова (чл. 81 и 82). Одредбом члана 130. Правилника прописано је и да возила такси превоза након 1. марта 2013. године, морају да задовоље услове у погледу границе издувне емисије прописане најмање нормом ЕУРО 3.

Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09) прописано је да се прекршаји могу прописивати законом или уредбом, односно одлуком скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда и да органи овлашћени за доношење прописа из става 1. овог члана могу прописивати прекршајне казне и заштитне мере само за повреде прописа које они доносе у оквиру своје надлежности (члан 4. ст. 1. и 3).

Полазећи од тога да су услови у погледу возила којима се обавља ауто такси превоз прописани Законом о превозу у друмском саобраћају и да се технички услови које возила у саобраћају на путу морају да испуњавају, укључујући и услове у погледу уређаја за одвођење и регулисање издувних гасова, уређују законом, а ближе актом надлежног министра, Уставни суд је оценио да је оспореним чланом 2. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу („Службени лист општине Чачак“, број 2/08), прописујући да возило којим се обавља ауто такси превоз у погледу издувне емисије мора да испуњава од 1. јануара 2009. године услов норме ЕУРО 3, а од 1. јануара 2011. норме ЕУРО 4, јединица локалне самоуправе прекорачила законом утврђено овлашћење да уређује ближе, односно посебне услове за обављање ауто такси превоза, будући да је оспореном одредбом уредила односе који се уређују законом, а ближе актом надлежног министра.

С обзиром на то да у поступку оцењивања уставности или законитости Уставни суд, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није ограничен захтевом иницијатора, те да је у спроведеном поступку утврдио да је одредбом члана 3. став 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист града Чачка“, број 21/09) прописано да такси возило мора да испуњава услов норме ЕУРО 3, Уставни суд је оценио да и наведена одредба Одлуке није у сагласности са законом, јер су оспореном одредбом уређени односи за чије уређивање јединица локалне самоуправе није надлежна. Полазећи од тога да према одредби члана 4. став 3. Закона о прекршајима скупштина јединице локалне самоуправе може прописивати прекршаје само за повреде прописа које оне доносе у оквиру своје надлежности, те да јединица локалне самоуправе на основу Закона о безбедности саобраћаја на путевима није овлашћена да уређује услове у погледу издувне емисије такси возила, Уставни суд је оценио и да одредба члана 16. став 1. тачка 14) наведене одлуке којом је прописан прекршај ако такси возило не испуњава услове прописане нормом ЕУРО 3, није у сагласности са законом.

Имајући у виду да одредба члана 2. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу („Службени лист општине Чачак“, број 2/08),

у време важења, као и одредбе члана 3. став 3. и члана 16. став 1. тачка 14) Одлуке о изменама и допунама Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист града Чачка“, број 21/09) нису у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава статута, одлуке и други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је оценио да ове оспорене одредбе наведених аката нису у сагласности ни са Уставом.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка јер је оценио да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање.

Полазећи од тога да је одредба члана 7. став 1. тачка 13) Одлуке о ауто такси превозу на територији општине Чачак („Службени лист општине Чачак“, број 17/06) престала да важи 27. фебруара 2008. године, а да је иницијатива за оцену уставности и законитости поднета Уставном суду 2. новембра 2009. године, односно након шест месеци од дана престанка њеног важења, те да је одредбом члана 168. став 5. Устава утврђено 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 дана престанка њиховог важења, Суд је оценио да не постоје претпоставке за вођење поступка, те је иницијативу у овом делу одбацио.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 4) и 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), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 3. став 3. и члана 16. став 1. тачка 14) Одлуке из тачке 2) изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-296/2009 од 28. октобра 2010. године („Службени гласник РС“, број 97/10)

**Одлука о ауто-такси превозу путника на територији града Крагујевца  
(„Службени лист града Крагујевца“, бр. 16/07, 1/08 и 35/08)  
– члан 7. алинеја десета и члан 56.**

Одређивањем услова у погледу старости возила којим се обавља такси превоз, јединица локалне самоуправе је прекорачила законом утврђено овлашћење да уређује ближе, односно посебне услове за обављање ове делатности, јер је уредила односе који су уређени законом и ближе разрађени актом надлежног министра.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 7. алинеја 10. и члана 56. Одлуке о ауто-такси превозу путника на територији града Крагујевца („Службени лист града Крагујевца“, бр. 16/07, 1/08 и 35/08), нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за „обуставу извршења“ члана 7. алинеја десета Одлуке из тачке 1).

## О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 7. алинеја десета Одлуке о ауто-такси превозу путника на територији града Крагујевца („Службени лист града Крагујевца“, број 16/07). Подносиоци иницијативе сматрају да оспорена одредба Одлуке није у сагласности са одредбама чл. 21. ст. 1. и 3, члана 60. и члана 84. став 1. Устава, јер се прописивањем услова да такси возило није старије од десет година „предузетници у једној општини доводе у неравноправан положај у односу на такси превознике у другим општинама и градовима Републике Србије“. Оспорена одредба Одлуке није у сагласности ни са одредбама чл. 33. и 36. Закона о превозу у друмском саобраћају, из разлога што су наведеним законом прописани услови у погледу моторног возила којим се може обављати ауто-такси превоз путника, те је прописивањем додатног услова – година старости возила, јединица локалне самоуправе, по мишљењу подносилаца иницијативе, прекорачила законом прописано овлашћење да уређује ближе услове за обављање ове делатности. Подносиоци иницијативе су тражили да Суд, до доношења коначне одлуке, „обустави извршење“ оспорене одредбе Одлуке.

У одговору доносиоца се наводи да су оспореном одредбом Одлуке уређени односи у складу са Уставом утврђеним овлашћењем општине, односно града да уређује и обезбеђује локални превоз (члан 189. став 3. и члан 190. став 1. тачка 3) Устава) и законом прописаним овлашћењем града да уређује и обезбеђује посебне услове и организацију ауто-такси превоза (члан 20. став 1. тачка 13), а у вези са чланом 23. став 4. Закона о локалној самоуправи), као и овлашћењем општине, односно града да уређује и обезбеђује, у складу са законом, организацију и начин обављања ауто-такси превоза, те ближе услове за обављање тог превоза (чл. 7. и 36. Закона о превозу у друмском саобраћају). Даље се наводи да је приликом доношења оспорене Одлуке старост возила одређена у складу са чланом 4. Уредбе о увозу моторних возила („Службени гласник РС“, број 106/05), којим је као услов за увоз прописано да возило испуњава захтеве норме ЕУРО 3, те да је на основу овлашћења града да прописује ближе услове за обављање делатности ауто-такси превоза прописано и да се овај превоз не може обављати такси возилима старијим од десет година.

У поступку пред Уставним судом утврђено је: да је оспорену Одлуку о ауто-такси превозу путника на територији града Крагујевца („Службени лист града Крагујевца“, број 16/07), Скупштина града Крагујевца донела на основу одредаба чл. 7. и 36. Закона о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/94, 66/01, 61/05, 91/05 и 62/06) и члана 18. тачка 11) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04); да је оспореном одредбом Одлуке прописано да путничко возило за обављање такси превоза, поред општих услова прописаних Законом мора да испуњава и услов да није старије од 10 година (члан 7. алинеја десета); да одлукама о изменама и допунама Одлуке о ауто-такси превозу путника на територији града Крагујевца које су објављене у „Службеном листу града Крагујевца“ број 1/08 и број 35/08 није мењана оспорена одредба Одлуке.

Одредбама Устава Републике Србије на које се подносиоци иницијативе и доносилац оспореног акта позивају је утврђено: 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 се јемчи право на рад у складу са законом (члан 60. став 1); да сви имају једнак положај на тржишту (члан 84. став 1); 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, поред осталог, уређује и обезбеђује локални јавни превоз (члан 190. став 1. тачка 3)).

Законом о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05 и 62/06) прописано је: да „ауто-такси превоз“ јесте ванлинијски превоз путника који се обавља путничким аутомобилом који испуњава услове прописане овим законом (члан 2. тачка 5)); да се превоз у друмском саобраћају обавља возилима која испуњавају услове утврђене прописима о безбедности саобраћаја на путевима и прописима о стандардима за поједине врсте возила и да се возила којима се обавља јавни превоз и превоз за сопствене потребе морају редовно одржавати и контролисати ради обезбеђивања њихове сталне техничке исправности и безбедног коришћења у саобраћају (члан 3. ст. 1. и 2); да општина, односно град уређује и обезбеђује, у складу са законом, организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији једне општине, односно града и ауто-такси превоза (члан 7); да се јавни превоз путника и ствари може обављати као линијски и ванлинијски и ауто-такси превоз (члан 8); да се ауто-такси превоз путника обавља фабрички произведеним путничким аутомобилом који има највише пет седишта рачунајући и седиште возача и најмање четворо врата, да у путничком аутомобилу којим се обавља ауто-такси превоз мора бити на видном месту за корисника превоза уграђен исправан, пломбиран и баждарен таксиметар и истакнут назив ауто-такси превозника и да на крову путничког аутомобила којим се обавља

ауто-такси превоз мора бити истакнут назив „ТАХИ“ (члан 33); и да општина, односно град може прописати ближе услове за обављање ауто-такси превоза (члан 36. став 1).

Одредбом члана 18. тачка 11) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), која је наведена као правни основ за доношење оспорене Одлуке, било је прописано да је општина одговорна да, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза путника. Овај закон престао је да важи 30. децембра 2007. године, ступањем на снагу Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), којим је прописано да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза путника (члан 20. тачка 13)).

Наведеним законом о локалној самоуправи, као ни Законом о превозу у друмском саобраћају, није ближе одређено који се посебни, односно ближи услови за обављање ауто-такси превоза могу прописати актом јединице локалне самоуправе.

Уставни суд је утврдио да је за оцену законитости оспорене Одлуке од значаја и Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10) којим су, поред осталог, уређени и услови које морају да испуњавају возила у саобраћају на путу. Одредбом члана 246. став 6. Закона прописано је овлашћење министра надлежног за послове саобраћаја да донесе ближе прописе о условима које морају да испуњавају возила у саобраћају на путу у погледу димензија, техничких услова и уређаја, склопова и опреме и техничких норматива, а Правилником о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима („Службени гласник РС“, бр. 64/10 и 69/10), донетим на основу овлашћења садржаног у наведеној одредби Закона, прописани су услови које морају да испуњавају возила у саобраћају на путу у погледу уређаја, поред осталог и уређаја за одвођење и регулисање издувних гасова (чл. 81). Одредбом члана 130. Правилника прописано је и да возила такси превоза након 1. марта 2013. године, морају да задовоље услове у погледу границе издувне емисије прописане најмање нормом ЕУРО 3.

Полазећи од тога да су услови које мора да испуњава возило којим се обавља ауто-такси превоз прописани Законом о превозу у друмском саобраћају, да је тим законом прописано да се превоз у друмском саобраћају обавља возилима која испуњавају услове утврђене прописима о безбедности саобраћаја на путевима и прописима и стандардима за поједине врсте возила, да су услови које мора да испуњава возило у саобраћају на путу уређени Законом о безбедности саобраћаја на путевима, а ближе прописом који доноси надлежни министар, Уставни суд је оценио да је оспореном одредбом Одлуке – одређивањем услова старости возила, јединица локалне самоуправе прекорачила законом утврђено овлашћење да уређује ближе, односно посебне услове за обављање ове делатности, јер је уредила односе који су уређени законом и ближе разрађени актом надлежног министра. Наиме, како је услов – старост возила којим се може обављати ауто-такси

превоз, према наводима доносиоца, прописан из разлога одређивања да возило испуњава услов у погледу издувне емисије и нивоа буке прописан нормом ЕУРО 3, а полазећи од тога да је Правилником надлежног министра донетим на основу овлашћења садржаног у одредби члана 246. став 6. Закона о безбедности саобраћаја на путевима прописано да возила такси превоза морају да задовоље услове у погледу границе издувне емисије прописане најмање нормом ЕУРО 3 након 1. марта 2013. године, Уставни суд је оценио да је оспореном Одлуком, обавеза испуњености овог услова за такси возила утврђена пре рока који је, сагласно закону, утврђен наведеним правилником. Наводи доносиоца оспорене одлуке да је старост возила као ближи, односно посебан услов за обављање ауто-такси превоза одређена у складу са чланом 4. Уредбе о увозу моторних возила („Службени гласник РС“, број 106/05), по оцени Суда, нису од значаја за оцену законитости оспорене Одлуке. Ово из разлога што су том уредбом, као и Уредбом о увозу моторних возила („Службени гласник РС“, број 23/10), којом је стављена ван снаге Уредба из 2005. године, уређени односи у извршавању Закона о спољнотрговинском пословању тако што су прописани ближи услови за увоз моторних возила у Републику Србију, поред осталог, и да је возило произведено у складу са условима прописаним нормом ЕУРО 3.

Будући да у поступку оцењивања уставности или законитости општег акта Уставни суд, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није ограничен захтевом иницијатора, те да је у спроведеном поступку утврдио да одредба члана 7. алинеја десета није у сагласности са законом, Уставни суд је оценио да и са овом повезана одредба члана 56. Одлуке којом је утврђена обавеза предузетника и правног лица да у року од две године од ступања на снагу Одлуке замене возила за такси превоз чија година производње прелази десет година старости касније произведеним возилима, није у сагласности са законом.

Полазећи од тога да оспорене одредбе Одлуке нису у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава статута, одлуке и други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је оценио да наведене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са Уставом.

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, јер је оценио да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање.

Како 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“ оспорене одредбе члана 7. алинеја десета Одлуке.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 3) 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 7. алинеја десета и члана 56. Одлуке из тачке 1) изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ГУЛ-335/2009 од 28. октобра 2010. године („Службени гласник РС“, број 97/10)

**Одлука о ауто-такси превозу на територији општине Пирот  
(„Службени лист града Ниша“, број 44/06) – члан 6. став 1. тачка 5)  
и члан 8. став 1. тачка 2)**

**Одлука о ауто-такси превозу на територији општине Пирот  
(„Службени лист града Ниша“, бр. 44/06 и 41/09)  
– члан 6. став 1. тачка 1)**

Прописивање обавезног пребивалишта на територији општине, као ближег, односно посебног услова за обављање делатности ауто-такси превоза и ограничења броја година старости возила за обављање такси превоза, није у сагласности са Уставом и законом.

Како такси превоз представља посебан облик јавног превоза путника, Уставни суд је оценио да је прописивање услова да такси возач има одговарајућу возачку дозволу одређен број година пре подношења захтева за обављање делатности, у складу са законом утврђеним овлашћењем општине, односно града да преко својих органа уређују и обезбеђују посебне, односно ближе услове и организацију ауто-такси превоза.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 6. став 1. тачка 5) и члана 8. став 1. тачка 2) Одлуке о ауто-такси превозу на територији општине Пирот („Службени лист града Ниша“, број 44/06) у време важења нису биле у сагласности са Уставом и законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 6. став 1. тачка 1) Одлуке о ауто-такси превозу на територији општине Пирот („Службени лист града Ниша“, бр. 44/06 и 41/09).

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи донетих или предузетих на основу Одлуке из тачке 1).

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 6. став 1. тач. 1) и 5) и члана 8. став 1. тачка 2) Одлуке о ауто-такси превозу на територији општине Пирот („Службени лист града Ниша“, број 44/06). По мишљењу подносилаца иницијативе, одредба члана 6. став 1. тачка 1) Одлуке којом је као услов за обављање ауто-такси превоза прописано да возач мора да поседује возачку дозволу „Б“ категорије најмање три године није у сагласности са одредбама члана 60. Устава, као ни са Законом о безбедности саобраћаја на путевима и Законом о основама безбедности саобраћаја на путевима, којима су уређени услови за стицање права на управљање моторним возилом. Одредба члана 6. став 1. тачка 5) Одлуке, којом је као услов за обављање ове делатности прописано да физичко лице које обавља такси превоз мора да има пребивалиште на територији општине, како се наводи у иницијативи, није у сагласности са одредбом члана 39. Устава, а одредба члана 8. став 1. тачка 2) Одлуке, којом је старост возила од 15, односно 20 година одређена као услов за обављање делатности, није у сагласности са одредбама члана 33. Закона о превозу у друмском саобраћају којим је прописано да се овај превоз може обављати фабрички произведеним путничким аутомобилом који има највише 5 седишта рачунајући и седиште возача и најмање четворо врата. Подносиоци су тражили и да Уставни суд обустави извршење појединачних аката донетих на основу оспорених одредаба Одлуке, а којима се предузетницима и правним лицима забрањује, односно не дозвољава обављање ауто-такси превоза.

У одговору Скупштине општине Пирот наводи се да је прописивање услова да возач поседује одговарајућу возачку дозволу одређен број година у сагласности са овлашћењем општине садржаним у одредбама чл. 7. и 36. Закона о превозу у друмском саобраћају, као и овлашћењем општине из члана 18. тачка 11) Закона о локалној самоуправи који је био на снази у време доношења оспорене Одлуке, те да је исто становиште заузео и Уставни суд у Одлуци ИУ-175/03 од 15. априла 2004. године. Одредба члана 6. став 1. тачка 5) Одлуке, како се наводи у одговору, није у сагласности са Уставом, те је „могу ставити ван снаге“. Прописивање услова старости возила у зависности од радне запремине мотора, на начин одређен оспореном одредбом члана 8. став 1. тачка 2) Одлуке има значење прописивања додатног услова за обављање ове делатности на територији општине, и у оквиру је овлашћења општине прописаног одредбама члана 18. тачка 11) Закона о локалној самоуправи и чл. 33. до 36. Закона о превозу у друмском саобраћају.

С обзиром на то да је иницијатива за оцену уставности и законитости оспорене одлуке поднета пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), поступак је, на основу одредбе члана 112. Закона, настављен у складу са тим законом.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Одлуку о ауто-такси превозу на територији општине Пирот („Службени лист града Ниша“, број 44/06) Скупштина општине Пирот донела на основу члана 36. став 1.



Закона о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05 и 91/05) и члана 18. тачка 11) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), као и да је оспореним одредбама било прописано да физичко лице може да обавља такси превоз ако поседује возачку дозволу „Б“ категорије најмање 3 (три) године (члан 6. став 1. тачка 1)) и има пребивалиште на територији општине Пирот (члан 6. став 1. тачка 5)), као и да се ауто-такси превоз може обављати моторним возилом које није старије од 15 година, уколико има мотор радне запремине до 1.750 цм<sup>3</sup>, односно 20 година, уколико има мотор радне запремине веће од 1.750 цм<sup>3</sup>, рачунајући од дана подношења захтева за испитивање услова за обављање ауто-такси превоза (члан 8. став 1. тачка 2)). Уставни суд је утврдио и да је Одлуком о изменама и допунама Одлуке о ауто-такси превозу на територији општине Пирот („Службени лист града Ниша“, број 41/09) оспорена одредба члана 6. став 1. тачка 1) основне Одлуке из 2006. године измењена, тако што је прописано да физичко лице може обављати такси превоз ако поседује возачку дозволу „Б“ категорије најмање 3 (три) године, изузев лица која поред возачке дозволе „Б“ категорије поседују диплому са стручним занимањем „возач моторних возила“, а да су оспорене одредбе члана 6. став 1. тачка 5) и члана 8. став 1. тачка 2) те одлуке брисане. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 68. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), од подносилаца тражио да се изјасне да ли остају код поднете иницијативе. Подносиоци иницијативе изјаснили су се да остају код иницијативе и предложили да Уставни суд за оне оспорене одредбе које су престале да важе, утврди да у време важења нису биле у сагласности са Уставом и законом.

Уставом Републике Србије је утврђено: да свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати, те да се ова слобода може ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије (члан 39. ст. 1. и 2); да се јемчи право на рад у складу са законом, да свако има право на слободан избор рада и да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. ст. 1. до 3); 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 и капитала (члан 82. ст. 1. и 2); 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 сви имају једнак положај на тржишту (члан 84. став 1); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује, јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности (члан 97. тачка 6)); да општина, преко својих органа, у складу са законом, поред осталог, уређује и обезбеђује локални превоз (члан 190. став 1. тачка 3)).

Одредбом члана 36. став 1. Закона о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05 и 62/06), која је наведена као правни основ за доношење оспорене Одлуке, прописано је да општина, односно град може прописати ближе услове за обављање ауто-такси превоза. Другим одредбама Закона прописано је и: да „ауто-такси превоз“ јесте ванлинијски превоз путника који се обавља путничким аутомобилом који испуњава услове прописане овим законом (члан 2. тачка 5)); да се превоз у друмском саобраћају обавља возилима која испуњавају услове утврђене прописима о безбедности саобраћаја на путевима и прописима о стандардима за поједине врсте возила и да се возила којима се обавља јавни превоз и превоз за сопствене потребе морају редовно одржавати и контролисати ради обезбеђивања њихове сталне техничке исправности и безбедног коришћења у саобраћају (члан 3. ст. 1. и 2); да општина, односно град уређује и обезбеђује, у складу са законом, организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији једне општине, односно града и ауто-такси превоза (члан 7); да се јавни превоз путника и ствари може обављати као линијски и ванлинијски и ауто-такси превоз (члан 8); да се ауто-такси превоз путника обавља фабрички произведеним путничким аутомобилом који има највише пет седишта рачунајући и седиште возача и најмање четворо врата, да у путничком аутомобилу којим се обавља ауто-такси превоз мора бити на видном месту за корисника превоза уграђен исправан, пломбиран и баждарен таксиметар и истакнут назив ауто-такси превозника и да на крову путничког аутомобила којим се обавља ауто-такси превоз мора бити истакнут назив „ТАХИ“ (члан 33).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), који је наведен као правни основ за доношење оспорене Одлуке, било је прописано да је општина одговорна да, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује посебне услове и организацију ауто-такси превоза путника (члан 18. тачка 11)). Исто овлашћење општине садржано је и у одредби члана 20. тачка 13) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07).

Законом о локалној самоуправи, као ни Законом о превозу у друмском саобраћају, није ближе одређено који се посебни, односно ближи услови за обављање ауто-такси превоза могу прописати актом јединице локалне самоуправе.

Полазећи од наведеног, те одредаба члана 39. Устава које јемче слободу кретања и настањивања, као и одредаба чл. 82. до 84. Устава којима су утврђена основна начела економског уређења, слобода предузетништва и положај на тржишту, Уставни суд је оценио да прописивање ближег, односно посебног услова за обављање делатности ауто-такси превоза – обавезно пребивалиште на територији општине, како је то било прописано оспореном одредбом члана 6. став 1. тачка 5) Одлуке, није било у сагласности са Уставом и законом. Уставни суд је констатовао и да према раније заузетом ставу Суда, прописивање овог услова актом јединице локалне самоуправе није било у сагласности са одредбама чл. 17, 35, 57. и 64. Устава

Републике Србије од 1990. године, који је био на снази у време доношења оспорене Одлуке, а које по садржини одговарају наведеним одредбама Устава од 2006. године. Такође, имајући у виду да су Законом о превозу у друмском саобраћају прописани услови у погледу моторног возила којим се може обављати ауто-такси превоз путника, Уставни суд је оценио и да одредба члана 8. став 1. тачка 2) оспорене Одлуке, којом је као додатни посебан, односно ближи услов за обављање ове делатности био прописан услов да моторно возило није старије од 15, односно 20 година, у време важења, није била у сагласности са Законом.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер је оценио да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање.

У вези са оспореном одредбом члана 6. став 1. тачка 1) Одлуке, којом је као услов за обављање делатности прописано да возач има возачку дозволу Б категорије одговарајући број (три) година, Уставни суд је утврдио да је за управљање возилима којима се сагласно Закону о превозу у друмском саобраћају може обављати ауто-такси превоз путника, Законом о основама безбедности саобраћаја на путевима, који је био на снази у време доношења оспорене одлуке, било предвиђено поседовање возачке дозволе Б категорије (члан 172), као и да је иста врста возачке дозволе прописана и Законом о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10). Полазећи од тога да такси превоз представља посебан облик јавног превоза путника, Уставни суд је, сагласно досадашњој пракси поводом истог правног питања, оценио да је прописивање услова да такси возач има одговарајућу возачку дозволу одређен број година пре подношења захтева за обављање делатности, како је то прописано оспореном одредбом члана 6. став 1. тачка 1) Одлуке, у складу са овлашћењем општине садржаним у одредбама Закона о превозу у друмском саобраћају и Закона о локалној самоуправи, према којима су општина, односно град овлашћени да преко својих органа уређују и обезбеђују посебне, односно ближе услове и организацију ауто-такси превоза. Стога Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, у овом делу иницијативу није прихватио.

Како је у овој уставно правној ствари донео коначну одлуку, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката донетих на основу оспорених одредаба Одлуке.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, 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, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда



## **6. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ**



## 6.1. Посебан колективни уговор

Посебан колективни уговор за запослене  
у основним и средњим школама и домовима ученика  
(„Службени гласник РС“, број 12/09)  
– члан 55.

Право на зараду синдикалних представника не представља изворно право из радног односа, те се споразумом синдиката и послодавца, као учесника у закључивању колективног уговора, аутономно може уредити и питање увећане зараде синдикалних представника.

Оспорене одредбе којима је установљена заштита од отказа уговора о раду за одређене категорије запослених донете су у границама законских овлашћења потписника колективног уговора, који могу општим актом и уговором о раду 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.

Додељивање јубиларне награде није обавеза послодавца, већ могућност да општим актом или уговором о раду запосленом, поред других права утврђених законом, обезбеди и право на јубиларну награду, а као услов за доделу може бити предвиђен само радни стаж остварен код послодавца који је додељује, као израз сталности на раду код истог послодавца.

Чињеница да ли су потписници колективног уговора претходно обезбедили средства за исплату по основу отпремнина, солидарне помоћи, накнаде штете и јубиларних награда нису од утицаја на оцену уставности и законитости оспорених одредаба, јер се тичу начина примене и спровођења одредаба закљученог колективног уговора, о чему Уставни суд није надлежан да одлучује сагласно члану 167. Устава.

Уставни суд донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 55. Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 12/09).

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 28, члана 29. став 1, члана 30, члана 31. став 1, члана 38. и члана 55. Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 86/05).

3. Одбацује се захтев за оцењивање уставности и 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.

4. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Посебног колективног уговора из тачке 1).

### Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 28, члана 29. став 1, члана 30, члана 31. став 1, члана 38. и члана 55. Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 86/05), члана 55. Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 12/09) и члана 29. став 1. Правилника о раду за запослене у Дому ученика средњих школа у Трстенику, број 47/07 од 29. јануара 2007. године. Као разлог оспоравања одредаба члана 28, члана 29. став 1, члана 30, члана 31. став 1, члана 38. и члана 55. Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 86/05) у иницијативи једног грађана из Трстеника наводи се да потписници колективног уговора нису предвидели средства за исплату отпремнина, солидарне помоћи, накнаде штете, јубиларних награда и накнада председнику синдикалне организације, чиме су повређене одредбе члана 97. тач. 8) и 15) Устава Републике Србије и одредбе члана 119. став 1, члана 120. став 1, чл. 158, 166. и 211. Закона о раду. Такође је предложено да Уставни суд прогласи незаконитим и све одредбе оспореног колективног уговора у коме се помиње реч „плата“, с обзиром на то да Закон о раду говори само о зарадама.

Одредба члана 29. став 1. наведеног правилника о раду којом је предвиђена исплата јубиларних награда у висини која зависи од радног стажа оствареног код послодавца, по мишљењу иницијатора, несагласна је са одредбама члана 4. став 4. и члана 120. став 1. Закона о раду из разлога што је право на јубиларну награду утврђено у мањем обиму у односу на право које је гарантовано посебним колективним уговором. Поред тога, посебан 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 правилником. У иницијативи је посебно указано на Решење Уставног суда број IУ-102/2001 у коме је изражен став о законитости одредаба општег акта којима је утврђено право запослених на јубиларну награду.

У иницијативи Техничке школе „Прота Стеван Димитријевић“ из Алексинца оспорава се члан 38. наведеног посебног колективног уговора, којим је предвиђено да радни однос запосленом за чијим је радом престала потреба не може престати запосленој жени за време трудноће или са дететом до две године, самохраном родитељу, запосленом чије је дете тешки



инвалид, ако оба брачна друга раде у истој установи, једном од брачних другова и запосленом мушкарцу који има најмање 30 година стажа осигурања, односно жени која има најмање 25 година стажа осигурања. Ово из разлога што је, по мишљењу подносиоца иницијативе, оспорена одредба несагласна са одредбама чл. 187. и 188. Закона о раду.

Форум београдских основних школа и Синдикат радника у просвети Србије иницирали су покретање поступка за оцену уставности и законитости члана 55. Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 12/09) којим је утврђена зарада председнику већинског синдиката из разлога што су на овај начин председници тзв. мањинских синдиката доведени у неравноправан положај, чиме су повређени принцип забране дискриминације из члана 21. Устава и одредбе чл. 18. и 19. Закона о раду. Такође је, по мишљењу подносилаца иницијативе, оспорена одредба колективног уговора несагласна и са одредбама члана 194. став 3. и члана 195. став 1. Устава. Предложено је да Уставни суд обустави од извршења све појединачне акте донете на основу оспорене одредбе колективног уговора.

У одговору Министарства просвете, поводом оспоравања члана 55. важећег Посебног колективног уговора изражено је мишљење да су оспорене одредбе у складу са Законом о раду, с обзиром на то да је питање зарада синдикалних представника ствар међусобних односа учесника у закључивању колективног уговора, чиме се не дира у право осталих синдиката који нису репрезентативни, односно који нису учесници у закључивању колективног уговора, да своје међусобне односе уреде колективним уговором закљученим са послодавцем, сагласно члану 247. Закона о раду. Када је у питању одредба члана 38. раније важећег Посебног колективног уговора, у одговору се наводи да је оспорена одредба сагласна одредби члана 8. став 2. Закона о раду којом је прописано да се општим актом и уговором о раду могу утврдити већа права и повољнији услови од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено. Такође је оспорена одредба сагласна и са одредбом члана 22. став 2. Закона о раду којом је предвиђено да се одредбе општег акта које се односе на посебну заштиту и помоћ одређеним категоријама запослених, а посебно оне о заштити инвалидних лица, жена за време породичног одсуства и одсуства са рада ради неге детета, као и одредбе које се односе на посебна права родитеља, усвојитеља, старатеља и хранитеља, не сматрају дискриминацијом. По мишљењу даваоца одговора, оспорена одредба овог колективног уговора је сагласна и са одредбама члана 12. ст. 2. до 4. Закона о раду којима је гарантовано право запосленој жени на посебну заштиту за време трудноће и порођаја као и право запосленог на посебну заштиту ради неге детета и права инвалида на посебну заштиту.

У одговору Републичког одбора синдиката образовања Србије истиче се да су неосновани наводи у иницијативама за оцену уставности и законитости члана 55. важећег Посебног колективног уговора, из разлога што се одређивање права на исплату накнаде само председнику синдикалних

организација које припадају репрезентативним синдикатима не може сматрати дискриминацијом у односу на друге синдикалне представнике зато што је ово право предвиђено за све који се налазе у истој правној ситуацији, односно припадају репрезентативним синдикатима на републичком нивоу.

У претходном поступку утврђено је следеће: оспорени Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика наведен у тачки 2) изреке, закључили су репрезентативни синдикати – Синдикат образовања Србије, Грански синдикат просветних радника Србије „Независност“ и Влада, на основу члана 246. став 1. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05). Колективни уговор је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 86/05 7. октобра, а ступио је на снагу 15. октобра 2005. године. Колективним уговором уређују се права и обавезе и одговорности из рада и по основу рада запослених у основним, средњим школама и домовима ученика којима се средства за зараде обезбеђују у буџету Републике Србије, поступак закључивања колективног уговора као и међусобни односи учесника овог уговора (члан 1). Како се према одредби члана 163. став 1. Закона о раду колективни уговор закључује на период од три године, оспорени посебан колективни уговор је престао да важи 15. октобра 2008. године. Нови, другооспорени Посебан колективни уговор наведен у тачки 1) изреке, објављен је у „Службеном гласнику РС“, број 12/09, односно од 13. фебруара 2009. године, а ступио на снагу 21. фебруара 2009. године.

Оспореним одредбама чл. 28. до 31. Колективног уговора из тачке 2. изреке било је утврђено право запосленом на отпремнину због престанка радног односа ради коришћења права на пензију, право на помоћ у случају смрти брачног друга или детета, настанка трајне тешке инвалидности, боловања дужег од три месеца, и у случају набавке медицинских помагала или лекова, право на накнаду штете због повреде на раду или професионалног обољења и право на јубиларну награду за навршених десет, двадесет или тридесет година радног стажа.

Оспореним одредбама члана 38. наведеног колективног уговора било је предвиђено да радни однос не може престати запосленом за чијим је радом престала потреба, и то: запосленој за време трудноће или са дететом до две године старости, самохраном родитељу, запосленом чије је дете тешки инвалид, ако оба брачна друга раде у истој установи, једном од брачних другова и запосленом мушкарцу који има најмање 30 година стажа осигурања, односно жени која има најмање 25 година стажа осигурања без њихове сагласности.

Оспореним одредбама члана 55. Колективног уговора била је утврђена обавеза за директора установе да председника синдикалне организације у коју је учлањено више од 50% запослених ослободи радних обавеза за време обављања функције најмање 20 плаћених часова месечно, односно у случају да не може да га ослободи радних обавеза да му исплаћује увећану месечну плату од 12%, а да председник мањинске синдикалне организације има право на сразмеран број плаћених часова месечно.

Према члану 55. важећег Посебног колективног уговора послодавац је у обавези да председнику синдикалне организације у коју је учлањено више од 50% запослених, за обављање функције исплаћује увећану месечну плату у висини од 12%, а председник синдикалне организације која припада синдикату потписнику овог уговора у коју је учлањено мање од 50% запослених има право на сразмерно увећану месечну плату до 12%.

Оспорени Правилник о раду за запослене у Дому ученика средњих школа у Трстенику донео је Управни одбор овог дома 29. јануара 2007. године на основу члана 3. став 2. тачка 3) и става 4. Закона о раду и члана 32. Статута Дома. Оспореним чланом 29. став 1. Правилника утврђена је обавеза послодавца да запосленом по основу радног стажа проведено код послодавца (тзв. верност радном колективу) исплати јубиларну награду уколико су за то обезбеђена средства у буџету Републике.

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 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 тих права нико не може одрећи (члан 60. став 4); да Република Србија обезбеђује и уређује 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 се делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује законом (члан 137. став 5); 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 са законом (члан 195. став 1).

Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09) прописано је да делатност образовања и васпитања обавља установа, као и да се на оснивање и рад установе примењују прописи у јавним службама (члан 7. ст. 1. и 2).

Законом о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94 и 79/05) прописано је: да се јавном службом, у смислу овог закона, сматрају установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима

(члан 1. став 1); 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 установа, предузеће и други облик организовања, обавља делатност односно послове из члана 3. овог закона под условима и на начин утврђен законом, а у складу са циљевима ради којих се оснива (члан 5).

Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) прописује: 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 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 општи и посебан колективни уговор морају бити у сагласности са законом (члан 4. став 1); 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, односно да је могуће да се општим актом и уговором о раду 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 (члан 8); да посебним колективним уговором не могу да се утврде мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим колективним уговором који обавезује послодавце који су чланови удружења послодаваца који закључују тај посебан колективни уговор (члан 10. став 1); да запослени има право на одговарајућу зараду, безбедност и заштиту живота и здравља на раду, здравствену заштиту, заштиту личног интегритета и друга права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости, материјално обезбеђење за време привремене незапослености, као и право на друге облике заштите, у складу са законом и општим актом (члан 12. став 1); да запослени има право на одговарајућу зараду која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду, као и да се запосленима гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца (члан 104. ст. 1. и 2); 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. став 1); 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, те да се општим актом утврђују елементи за обрачун и исплата основне зараде и зараде по основу радног учинка (члан 107. ст. 1. до 3); да запослени има право на увећану зараду у висини утврђеној општим актом

и уговором о раду и то за рад на дан празника који је нерадан 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 и по основу времена проведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу – 0,4% од основице (члан 108. став 1); да општим актом и уговором о раду могу да се утврде и други случајеви у којима запослени има право на увећану зараду (члан 108. став 3); да запослени има право на накнаду зараде за време одсуствовања са рада због привремене спречености за рад до 30 дана и то најмање у висини од 65% просечне зараде у претходна три месеца пре месеца у коме 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 и повредом ван рада, у висини 100% 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 повредом на раду или професионалном болешћу (члан 115); да је општим актом и уговором о раду могуће утврдити и друге случајеве у којима запослени има право на накнаду зараде (члан 117. став 2); да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду и то за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, за време проведено на службеном путу у земљи, за време проведено на службеном путу у иностранству, најмање у висини утврђеној посебним прописима, смештаја и исхране за рад и боравак на терену, ако послодавац није запосленом обезбедио смештај и исхрану без накнаде, за исхрану у току рада, за регрес за коришћење годишњег одмора (члан 118); да је послодавац дужан да исплати, у складу са општим актом запосленом отпремнину при одласку у пензију најмање у висини три просечне зараде, запосленом накнаду трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице, а члановима уже породице у случају смрти запосленог, запосленом накнаду штете због повреде на раду или професионалног обољења (члан 119. став 1); да је општим актом, односно уговором о раду могуће утврдити право на јубиларну награду и солидарну помоћ, накнаду за исхрану у току рада, регрес за коришћење годишњег одмора и друга примања (члан 120); да критеријум за утврђивање вишка запослених не може да буде одсуство запосленог са рада због привремене спречености за рад, трудноће, породилског одсуства, неге детета и посебне неге детета (члан 157); да овлашћени представник синдиката има право на плаћено одсуство ради обављања синдикалне функције у складу са колективним уговором или споразумом послодавца и синдиката сразмерно броју чланова синдиката, да се колективним уговором или споразумом може утврдити да овлашћени представник синдиката у потпуности буде ослобођен обављања послова за које је закључио уговор о раду (члан 211. ст. 1. и 3); да синдикални представник који одсуствује са рада у складу са чл. 211. до 213. овог закона има право на накнаду зараде најмање у висини основне зараде у складу са општим актом и уговором

о раду коју плаћа послодавац (члан 214); да посебан колективни уговор за јавна предузећа и јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти и репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац, а у име послодавца колективни уговор потписује директор (члан 247).

Разматрајући оспорене одредбе члана 55. Посебног колективног уговора из 2009. године, којом је утврђена обавеза за директора Установе да председнику већинске синдикалне организације исплаћује увећану месечну плату у висини од 12%, односно председнику синдиката потписника овог уговора сразмерно увећану месечну плату до 12%, Уставни суд је пошао од неспорне чињенице да позитивним законским прописима није изричито уређено питање зарада синдикалних функционера, који због обима синдикалних активности не обављају послове свог радног места, већ је одредбом члана 211. Закона о раду утврђено право овлашћених представника синдиката на плаћено одсуство ради обављања синдикалне функције у складу са колективним уговором или споразумом послодавца и синдиката, а сразмерно броју чланова синдиката. Такође је наведеном одредбом Закона прописано да је колективним уговором или споразумом могуће утврдити да овлашћени представник синдиката у потпуности буде ослобођен обављања послова за које је закључио уговор о раду. Према члану 212. Закона, синдикални представник овлашћен за колективно преговарање има право на плаћено одсуство за време преговарања. Општи колективни уговор („Службени гласник РС“, број 50/08) у члану 57. такође обавезује послодавца да представнику синдиката омогући одсуствовање са рада ради предузимања синдикалних активности, али не предвиђа право на увећану зарadu. Мада право на зарadu синдикалних представника не представља изворно право из радног односа, Уставни суд сматра да се односно право може уподобити корпусу других права у контексту члана 8. Закона о раду, посебно имајући у виду да су синдикалне активности у функцији заштите групних и појединачних права и интереса запослених (члан 6. Закона о раду). У прилог тези о законитости оспорене одредбе Посебног колективног уговора Уставни суд указује да се колективни уговори закључују на основу постигнутог споразума синдиката и послодавца, што даље значи да учесници у закључивању колективног уговора аутономно решавају сва питања везана за права, обавезе и одговорности запослених, као и питања везана за међусобне односе учесника колективног преговарања, укључујући и питање одређивања увећане зараде синдикалних представника на начин како је то регулисано у оспореном колективном уговору. Оспореним одредбама Посебног колективног уговора се такође, по оцени Уставног суда, не повређују уставни принцип о забрани дискриминације из члана 21. Устава и одредбе чл. 18. и 19. Закона о раду из разлога што се овим одредбама не ускраћују права осталим синдикатима који нису репрезентативни, односно који нису учесници у закључивању колективног уговора да своје међусобне односе са послодавцем уређују појединачним колективним уговорима како је то прописано чланом 247. Закона.

Из наведених разлога, Уставни суд је оценио сагласним са Уставом и законом одредбе члана 55. Посебног колективног уговора из 2009. године.

Полазећи од изложеног и члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд није нашао основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе и иницијативу није прихватио у односу на одредбе члана 55. Посебног колективног уговора из тачке 1) изреке.

Оцењујући одредбе члана 28. (отпремнина ради коришћења права на пензију), члана 29. (солидарна помоћ), члана 30. (накнада штете због повреде на раду или професионалног обољења) и члана 31. (јубиларне награде) Посебног колективног уговора из 2005. године, Уставни суд је нашао да су исте донете у границама законских овлашћења потписника колективних уговора из одредаба чл. 108. и 115, члана 117. став 2, чл. 118. до 120. и члана 164. Закона о раду којима су уређена односна питања. Имајући у виду да су оспорене одредбе овог колективног уговора у време важења биле сагласне са законом, то су биле сагласне и са уставним принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 1. Устава.

Наводи подносиоца иницијативе да се неуставност и незаконитост оспорених одредаба Колективног уговора састоји у чињеници да потписници нису предвидели одговарајућа средства за исплату отпремнина, солидарне помоћи, накнаде штете, јубиларних награда, односно да нису претходно обезбедили средстава за предметне исплате нису, по оцени Уставног суда, од утицаја на оцену уставности и законитости оспорених одредаба, јер се тичу начина примене и спровођења одредаба закљученог Колективног уговора, о чему Уставни суд није надлежан да одлучује сагласно члану 167. Устава. Такође, позивање подносиоца иницијативе на одређене термилошке неусклађености одредаба Колективног уговора са одговарајућих одредбама Закона о раду излази из оквира надлежности Уставног суда утврђене чланом 167. Устава.

Одредбе члана 38. истог колективног уговора којима је установљена заштита од отказа уговора о раду за одређене категорије запослених донете су, по оцени Уставног суда, у границама законских овлашћења потписника колективног уговора садржаним у члану 187. Закона о раду, као и у складу са законским принципом из члана 8. Закона, према коме је општим актом и уговором о раду могуће 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. Наводе подносиоца иницијативе да се одредба члана 187. Закона о раду односи само на запослене за време трудноће, породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета и да се ова посебна заштита од отказа уговора о раду не може проширивати на начин како је то предвиђено оспореном одредбом, Уставни суд сматра неоснованим. Наиме, Суд је становишта да је, према члану 8. Закона, могуће општим актом, односно уговором о раду утврдити већа права и повољније услове рада од права и услова утврђених законом као што је у конкретном случају и учињено.

Одлучујући о уставности и законитост одредаба члана 38. став 1. ал. 4. и 5. Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим

школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 86/05), Уставни суд је у предмету IУ-379/2004, на седници одржаној 25. маја 2006. године, донео Одлуку којом је одбио предлог за утврђивање неуставности и незаконитости наведених одредаба Посебног колективног уговора. У образложењу своје одлуке Уставни суд је, полазећи од одредаба члана 13, члана 29. став 1, члана 35. став 3. и члана 72. став 1. тачка 4) Устава Републике Србије од 1990. године и одредаба члана 157. Закона о раду, изразио став да оспореним одредбама члана 38. став 1. ал. 4. и 5. Посебног колективног уговора није прописан као критеријум за утврђивање вишка запослених ниједан критеријум који одредба члана 157. Закона о раду искључује, те да нема основа за утврђивање несагласности оспорених одредаба овог колективног уговора са законом.

С обзиром на то да је оспорени Посебан колективни уговор из тачке 2) изреке престао да важи на основу одредбе члана 263. став 1. Закона о раду, чиме су у току поступка престале процесне претпоставке за даље вођење поступка и одлучивање, а у односу на оспорене одредбе Суд није нашао основа за прихватање иницијативе, Уставни суд је иницијативу у овом делу одбацио сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Када је у питању оцена законитости оспорене одредбе члана 29. став 1. Правилника о раду за запослене у Дому ученика средњих школа у Трстенику, којом је утврђено право на јубиларну награду, Уставни суд је већ одлучивао о законитости оспореног Правилника у предмету IУ-189/2008 и на седници одржаној 1. априла 2010. године донео Решење којим није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање незаконитости оспорене одредбе Правилника. У образложењу Решења, Уставни суд је изразио становиште да је смисао јубиларне награде да буде израз сталности на раду код послодавца који је додељује, као и да појам радни однос обухвата и радни однос остварен код послодавца, па тако и код последњег послодавца. С друге стране, сама чињеница да је Посебним колективним уговором из 2009. године термин „радни стаж“ промењен у „радни однос“ показује да је намера уговорних страна које су закључиле уговор била да се јубиларна награда веже за укупан рад код послодавца, а не генерално за радни стаж који упућује на укупан радни стаж код било ког послодавца. Имајући увиду наведено, Уставни суд је оценио да оспореном одредбом Правилника нису утврђена мања права у односу на права утврђена Посебним колективним уговором из 2009. године, па тиме оспорена одредба није несагласна одредби члана 4. став 2. Закона о раду. У односу на наводе иницијатора да је оспорена одредба несагласна са одредбом члана 120. Закона о раду, Уставни суд је нашао да из наведене законске одредбе произлази да додељивање јубиларне награде није обавеза послодавца, већ могућност да општим актом или уговором о раду запосленом, поред других права утврђених том одредбом закона, обезбеди јубиларну награду.

Пошто је о уставности и законитости оспорене одредбе члана 29. став 1. Правилника Уставни суд већ одлучивао, а из нових навода и разлога не



произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је поднети захтев одбацио, сагласно члану 46. тачка 8) Закона о Уставном суду.

Уставни суд је, у складу са одредбом члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу Посебног колективног уговора из тачке 1) изреке, јер је донео коначну одлуку у овој правној ствари.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тач. 3), 5) и 8) 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 донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУ-89/2007 од 22. децембра 2010. године

## 6.2. Општи акти привредних друштава

**Колективни уговор Предузећа за производњу, дистрибуцију  
и приказивање филмова „Београд филм“, број 359  
од 1. августа 2006. године  
– члан 59. став 3.**

Како је оспореном одредбом било предвиђено да се основна зарада за одређене послове утврђује почев од датума који је претходио закључивању и ступању на снагу Колективног уговора, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба у време важења била несагласна са одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Устава, с обзиром на то да је прописивала повратно дејство општег акта.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 59. став 3. Колективног уговора Предузећа за производњу, дистрибуцију и приказивање филмова „Београд филм“, број 359 од 1. августа 2006. године, у време важења није била у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Колективног уговора из тачке 1).

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости члана 59. став 3. Колективног уговора Предузећа за производњу, дистрибуцију и приказивање филмова „Београд филм“, број 359 од 1. августа 2006. године. У иницијативи се наводи да је одредба члана 59. став 3. Колективног уговора, којом је предвиђено да се основна зарада за одређене послове утврђује од 1. јануара 2006. године, несагласна са одредбом члана 197. став 1. Устава Републике Србије према којој закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство. Поред тога, подносилац иницијативе сматра да је оспорена одредба супротна и одредби члана 25а став 2. Закона о приватизацији, из разлога што су зараде запослених повећане без претходне сагласности Агенције за приватизацију. Затражено је, такође, да Уставни суд обустави извршење оспорене одредбе Колективног уговора до доношења коначне одлуке Уставног суда.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да је оспорени Колективни уговор престао да важи, односно да није продужено његово важење, а да су у време подношења иницијативе одредбе Колективног уговора важиле и производиле правно дејство.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да су оспорени Колективни уговор закључили директор предузећа и репрезентативни синдикат код послодавца, 1. августа 2006. године, на основу члана 1. став 2, члана 3. став 1. и чл. 240. и 248. Закона о раду. Овим колективним уговором уређена су права, обавезе и одговорности из радног односа код послодавца, поступак измена и допуна Колективног уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца (члан 1). Према оспореној одредби члана 59. став 3. Колективног уговора, основна зарада за одређене послове утврђује се од 1. јануара 2006. године, и то према табели која садржи групу послова, врсте послова према сложености, одговорности и условима рада и месечни износ зарада у динарима.

Како је чланом 263. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) прописано да се колективни уговор закључује на период до три године, као 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, Уставни суд је констатовао да је оспорени колективни уговор престао да важи 1. августа 2009. године, имајући у виду да, према обавештењу доносиоца акта, није продужено његово важење у смислу наведене одредбе Закона.

За оцену уставности оспорене одредбе Колективног уговора од значаја су одредбе члана 197. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије којима је утврђено да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, а да изузетно само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.

Имајући у виду да је оспореном одредбом Колективног уговора било предвиђено да се основна зарада за послове приказане у табели која је саставни

део ове одредбе утврђује од 1. јануара 2006. године, а да је Колективни уговор био закључен 1. августа и да је ступио на снагу 9. августа 2006. године, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба у време њеног важења била несагласна са одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Устава, с обзиром на то да је почетак примене оспорене одредбе утврђен пре датума доношења оспореног акта, чиме је оспореној одредби дато повратно дејство.

С обзиром на то да је предузеће „Београд филм“ било друштвено предузеће, у односу на које је, према наводима доносиоца акта, био покренут поступак приватизације, за оцену законитости оспореног колективног уговора од значаја је одредба члана 25а став 2. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05 и 123/07). Овом одредбом наведеног закона је прописано да предузеће које послује већинским друштвеним капиталом може у току поступка приватизације да мења одредбе појединачног колективног уговора које се односе на висину зарада запослених, само уз претходну сагласност Агенције, ако се тим одредбама увећава зарада запослених у проценту већем од пројектованог раста цена на мало или ако је предузеће претходну пословну годину завршило са губитком.

Уставни суд је извршио увид у извештај предузећа „Текомс“ д.о.о. Београд од 17. јануара 2008. године о извршеном реобрачуна плата за период од 1. јануара 2006. до 30. јуна 2007. године за Предузеће „Београд филм“ и утврдио да су обрачуни плата за наведене периоде урађени на основу измењених коефицијената којима су плате запосленима увећане за 46,96% у односу на стање обрачуна зарада по коефицијентима утврђеним Колективним уговором овог предузећа број 717 од 15. септембра 2005. године. Поред тога, из дописа Агенције за приватизацију од 10. јуна 2008. године утврђено је да предузеће „Београд филм“ није добило сагласност на одредбе оспореног колективног уговора којима се повећава вредност бода и формирају нови коефицијенти за обрачун зарада запослених, као и да не постоји захтев за добијање сагласности, сходно одредби члана 25а став 2. Закона о приватизацији. Такође је, према достављеном билансу стања, утврђено да је наведено предузеће у 2005. години остварило губитак у пословању, из чега произлази да је за увећање зарада била неопходна сагласност Агенције за приватизацију.

Из изнетог следи, по оцени Уставног суда, да је оспорена одредба Колективног уговора била несагласна и са одредбом члана 25а став 2. Закона о приватизацији из разлога што су основне зараде запослених утврђене у оспореном колективном уговору увећане у односу на зараде утврђене Колективним уговором из 2005. године без претходне сагласности Агенције за приватизацију, која је била обавезна према Закону о приватизацији, с обзиром на неспорну чињеницу да је Предузеће у 2005. години остварило губитак у пословању.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је у конкретној правној ствари одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења оспорене одредбе Колективног уговора, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, јер је донео коначну одлуку.

На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: Уо-124/2008 од 7. октобра 2010. године (,Службени гласник РС“, број 97/10)

**Правилник о организацији и систематизацији послова  
радних места АД „Слога“ ИГМ Нови Пазар,  
број 45 од 3. јануара 2007. године  
– члан 31.**

Општи правни акт не може да ступи на снагу пре него што је објављен, те оспорена одредба којом је предвиђено ступање на снагу Правилника даном доношења није у сагласности са Уставом.

Оспорени Правилник донео је директор привредног друштва, на основу и у оквиру законског овлашћења, а чињеница да се о Предлогу правилника изјаснио и Управни одбор привредног друштва, дајући сагласност на предложена решења, по оцени Суда, не чини овај акт незаконитим.

Одлука Управног одбора о усвајању Систематизације радних места, којом је у суштини дата сагласност на Правилник, садржински је интерни појединачни акт пословодства, који не представља општи правни акт из члана 167. Устава, те Уставни суд није надлежан за оцену уставности и законитости оспорене Одлуке.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Утврђује се да одредба члана 31. Правилника о организацији и систематизацији послова радних места АД „Слога“ ИГМ Нови Пазар, број 45 од 3. јануара 2007. године, у делу који гласи: „од 03. 01. 2007. године“, није у сагласности са Уставом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости поступка доношења Правилника из тачке 1).

3. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке Управног одбора АД „Слога“ ИГМ Нови Пазар о усвајању Систематизације радних места АД „Слога“ ИГМ за 2007. годину, број 10376/2 од 29. децембра 2006. године.

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 31. Правилника наведеног у тачки 1) изреке, у делу који се односи на одређивање датума ступања на снагу оспореног акта. Такође, иницијатор је од Уставног суда затражио и да оцени уставност и законитост поступка доношења Правилника, доводећи у питање овлашћење и законитост процедуре по којој је донет. Иницијативом је тражено и покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке наведене у тачки 3) изреке у погледу одређивања датума њеног ступања на снагу и овлашћења за њено доношење.

У одговору доносиоца акта, поред осталог, истиче се да је оспорени Правилник, у складу са својим овлашћењима, донео директор АД „Слога“ ИГМ Нови Пазар 3. јануара 2007. године, да је истог дана објављен на огласној табли привредног друштва и да је ступио на снагу осмог дана од дана објављивања. Такође, истиче се да је у поступку доношења Правилника предлог овог акта био разматран, на захтев директора, на седници Управног одбора који је донео одлуку да се предложена систематизација радних места усвоји. Према наводима из одговора, захтев директора да се о предлогу акта изјасни Управни одбор имао је за циљ да се о овом важном питању пословања акционарског друштва изјасни орган управљања, будући да су предлогом акта била предвиђена одређена смањења радних места ради рационализације пословања привредног друштва. Стога, доносилац акта истиче да је у случају оспорене Одлуке проблем искључиво био правнотехничке природе, те да оспорена Одлука нема карактер општег акта о организацији и систематизацији, већ је у суштини представљала акт подршке доношењу новог акта о систематизацији.

Уставни суд, сагласно својој надлежности утврђеној чланом 167. став 1. тач. 1) и 3) Устава Републике Србије, оцењује сагласност општих аката са Уставом и законом. Поступак доношења аката Уставни суд оцењује у односу на закон који је био на снази у време доношења оспореног акта.

Оспорени Правилник о организацији и систематизацији послова радних места АД „Слога“ ИГМ Нови Пазар, број 45 од 3. јануара 2007. године, донео је директор АД „Слога“ ИГМ Нови Пазар, с позивом на одредбу члана 24. став 3. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), којом је прописано да се правилником утврђују организациони делови код послодавца, врста послова, врста и степен стручне спреме и други посебни услови за рад на тим пословима.

Оспореном одредбом члана 31. Правилника предвиђено је да овај правилник ступа на снагу „од 3. јануара 2007. године“.

Чланом 196. Устава утврђено је, поред осталог, да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу и да закон, други пропис или општи акт ступа на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, а да може да ступи на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом његовог доношења.

Из наведене одредбе Устава произлази да општи правни акт може, под Уставом утврђеним условима, да ступи на снагу пре истека рока од осам дана, али да ни у ком случају не може да ступи на снагу пре него што је објављен с обзиром на то да је оспореном одредбом члана 31. Правилника предвиђено његово ступање на снагу 3. јануара 2007. године, дакле дана када је Правилник и донет, Суд је утврдио да оспорена одредба, у делу којим се на овај начин одређује ступање на снагу акта, није у сагласности са Уставом.

Устав не уређује поступак доношења општих аката привредних друштава, већ је уређивање ових питања препуштено законодавцу. Одредбама члана 24. ст. 3. и 4. Закона о раду изричито је прописано да се правилником, као врстом општег акта који доноси директор, односно предузетник, утврђују организациони делови код послодавца, врста послова, врста и степен стручне спреме и други посебни услови за рад на тим пословима. Имајући у виду наведену одредбу Закона, Уставни суд је оценио да је доносилац оспореног акта имао законско овлашћење за његово доношење и да је са формалноправног становишта оспорени Правилник донет на основу и у оквиру законског овлашћења. Стога, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцену законитости поступка његовог доношења, а будући да је одредбама члана 195. ст. 2. и 3. Устава утврђено начело хијерархије општих правних аката и обавезне сагласности свих општих аката са Уставом и законом, Уставни суд налази да је оспорени оспорени Правилник донет у складу са Уставом.

Чињеница да се о предлогу Правилника изјаснио и Управни одбор АД „Слога“ ИГМ Нови Пазар, дајући сагласност на предложена решења, по оцени Суда, не чини овај акт незаконитим, будући да се ради о интерном појединачком акту пословодства овог акционарског друштва. С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да оспорена Одлука Управног одбора АД „Слога“ ИГМ Нови Пазар о усвајању Систематизације радних места АД „Слога“ ИГМ за 2007. годину не представља општи правни акт из члана 167. Устава, те је због ненадлежности одбацио иницијативу за оцену уставности и законитости оспорене Одлуке, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 5) 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), Уставни суд је одлучио као у изреци.

Сагласно члану 168. став 3. Устава одредба члана 31. у делу који гласи: „од 03. 01. 2007. године“ Правилника наведеног у тачки 1) изреке, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

### 6.3. Општи акти установа

**Правилник о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у Дечјој установи „Сунце“ Горњи Милановац, број 1-414-363 од 7. маја 2008.**

Директор предшколске установе није имао овлашћење за доношење оспореног Правилника, нити је председник општине био овлашћен за давање сагласности на овај акт, те оспорени Правилник није сагласан са законом, а тиме ни са Уставом.

С обзиром на то да је утврдио да оспорени Правилник у формалном смислу није у сагласности са Уставом и законом, јер га је донео ненадлежни орган, Уставни суд није улазио у оцену уставности и законитости оспорених одредаба.

Уставни суд донео је

#### О Д Л У К У

Утврђује се да Правилник о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у Дечјој установи „Сунце“ Горњи Милановац, број 1-414-363 од 7. маја 2008. године, није у сагласности са Уставом и законом.

#### Образложење

Уставном суду поднета је заједничка иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника наведеног у изреци. По мишљењу иницијатора, оспорени Правилник, који је донео директор установе, а на који је дао сагласност председник општине, донет је од „стране ненадлежних и неовлашћених органа и лица“ и њиме су преузета овлашћења Владе, с обзиром на то да коефицијенте за обрачун плата уместо Владе, овим правилником одређује директор предшколске установе, односно председник општине. Осим тога, иницијатори наводе да се одредбама чл. 2. и 7. Правилника, супротно Закону о платама у државним органима и јавним службама, утврђују нижи коефицијенти за обрачун плата запослених од оних утврђених Уредбом што је, по мишљењу иницијатора, у супротности са одредбама чл. 8. и 9. Закона о раду којима је прописано да колективни уговор и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленима дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и одредби члана 104. истог закона која гарантује једнаку зараду за исти рад или рад исте вредности. Такође, по мишљењу иницијатора, оспорени Правилник је у супротности са уставним принципом забране дискриминације из члана 21. Устава, с обзиром на то да је донет од лица са

„недостатком активне легитимације“, као и с обзиром на начин и висину утврђених коефицијената. Предлажу да Уставни суд утврди да оспорени Правилник није у сагласности са законом.

Истим поднеском захтева се и оцена уставности и законитости одредбе члана 3а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, поводом кога је формиран посебан предмет IУл-185/2009.

Доносилац оспореног акта у одговору наводи: да је оспорени Правилник донет на основу члана 3а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09 и 25/10) и члана 94. Појединачног колективног уговора Дечје установе „Сунце“, број 1-110-1452 од 18. октобра 2007. године, да су пре доношења оспореног Правилника прибављена мишљења Министарства финансија број 400-1113/2006-001013 од 31. октобра 2006. године и број 120-01-00220-06 од 29. новембра 2007. године и Министарства просвете број 120-01-00407/2007-08/1 од 18. јула 2007. године; да се према мишљењима надлежних министарстава, коефицијент за запослене у предшколским установама може утврдити највише до висине највећег коефицијента утврђеног Уредбом у основном образовању, при чему је обавеза оснивача (општине) да приликом утврђивања појединачних коефицијената за обрачун плата за запослене у предшколским установама не пређу горњу границу из Уредбе, те да такво одређење не подразумева дословну примену коефицијената предвиђених Уредбом; да су директор Установе, два репрезентативна синдиката и оснивач, општина Горњи Милановац, 18. октобра 2007. године закључили Појединачни колективни уговор број 1-110-1452, чијом је одредбом члана 74. предвиђено да се коефицијенти за свако радно место утврђују посебним Правилником; да Управни одбор који је према Статуту установе надлежан за доношење општих аката, на седници одржаној 2. априла 2008. године, на коју су позвани и председници самосталног и независног синдиката, није донео оспорени Правилник, јер за њега није гласала већина од укупног броја чланова Управног одбора. Како је због исплате плата било неопходно донети Правилник о коефицијентима за обрачун и исплату зарада, Правилник је аналогним тумачењем члана 5. става 4. Закона о раду донео директор Дечје установе „Сунце“, на који је сагласност дао председник општине Горњи Милановац, сагласно одредби члану 10а Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оснивању Дечје установе „Сунце“ Горњи Милановац; да оспореним Правилником није прекршен члан 104. Закона о раду који гарантује једнаку зараду за исти рад и рад исте вредности подносилаца иницијативе са радом у основном образовању, с обзиром на то да се рад васпитача у предшколској установи и рад запослених са истим степеном стручне спреме у основној школи разликују како у врсти послова, тако и у различитим врстама стручне спреме лица која обављају



послове у предшколској установи и различитим радним способностима, а уколико би тај рад био изједначен, у том случају би и Уредбом било прописано да се зараде у предшколској установи обрачунавају и исплаћују као у основној школи; да нису прекршене ни одредбе чл. 8. и 9. Закона о раду, јер ни Појединачним колективним уговором, као ни оспореним Правилником нису дата мања права од права утврђених Законом и Уредбом; да не стоји тврдња иницијатора да друге предшколске установе стриктно примењују Уредбу, већ да је само један број установа применио коефицијенте за исплату зарада као у основном образовању; да се Уредбом о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, број 61/03) први и једини пут до сада помињу предшколске установе – у члану 3а Уредбе, и да се том одредбом даје дискреционо право да се општим актом, у сагласности са јединицом локалне самоуправе, утврди коефицијент за исплату плата као и увећање коефицијената по основу руковођења, постављења и именовања. У одговору се такође наводи да је одредбом члана 143. Закона о основама система образовања предвиђено да се у буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују средства за исплату плата за запослене у предшколској установи. На основу свега наведеног предлажу да Уставни суд одбије поднету иницијативу као неосновану.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у Дечјој установи „Сунце“ Горњи Милановац, број 1-414-363 од 7. маја 2008. године, донео директор установе, с позивом на Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08 и 44/08) и члан 74. Појединачног колективног уговора Дечје установе „Сунце“. Правилником се утврђују коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у Дечјој установи „Сунце“ Горњи Милановац (члан 1).

Оспорени Правилник је донет у време важења 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 уређивао основе предшколског, основног и средњег образовања и васпитања. Закон је престао да важи на основу члана 184. став 3. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09).

Уставни суд сагласно својој надлежности утврђеној чланом 167. Устава, оцену уставности и законитости општих правних аката врши у односу на важећи Устав и законе. Поступак доношења акта Уставни суд оцењује у односу на закон који је важио у време доношења оспореног акта.

Уставом је утврђено: 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 јемчи право на рад, у складу са законом, право на слободан избор рада и доступност свих радних места, свима под једнаким условима и да свако има право на правичну накнаду за рад (члан 60. ст. 1. до 4); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, образовања и јавних служби (члан 97. тач. 8) 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) и 3)); да се делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује законом (члан 137. став 5); 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 предшколском васпитању и образовању („Службени гласник РС“, број 18/2010), који је ступио на снагу у току поступка пред Уставним судом (3. априла 2010. године), уређује се предшколско васпитање и образовање као део јединственог система образовања и васпитања, тако што се предвиђа да се предшколско васпитање и образовање остварује у складу са Уставом, законом којим се уређују основе система образовања и васпитања, ратификованим међународним конвенцијама и овим законом, полазећи од права детета, развојних, образовних, културних, здравствених и социјалних потреба деце и породица са децом предшколског узраста (члан 1). Према члану 52. Закона висина плата, накнаде и других примања утврђује се јединствено за све запослене у предшколским установама чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у складу са прописима којима се уређују плате, накнаде и друга примања из радног односа у јавним службама. Основица за обрачун и исплату плата у предшколским установама не може бити нижа од основице за обрачун и исплату у основном образовању и васпитању, али може бити увећана из средстава која оствари установа или јединица локалне самоуправе.

Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04 и 62/04, 79/05 и 101/05), који је био на снази у време доношења оспореног Правилника, уређивао је основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и то циљеве образовања и васпитања, начин и услове за обављање делатности предшколског образовања и васпитања, основног и средњег образовања и васпитања, врсте програма образовања и васпитања, оснивање, организација, финансирање и надзор над радом установа образовања и васпитања, као и друга питања од значаја за образовање и васпитање. Законом је било прописано: да делатност образовања и васпитања у предшколском васпитању и образовању обавља предшколска установа (члан 29. став 1. тачка 1)); да установа има статут, да је статут основни општи акт установе, којим се ближе

уређују организација, начин рада, управљање и руковођење у установи и друга питања у складу са законом (члан 47); да је орган управљања у децем вртићу управни одбор (члан 52. став 1); да орган управљања установе доноси статут, правила понашања у установи и друге опште акте, утврђује предлог финансијског плана за припрему буџета Републике, доноси финансијски план установе, расписује конкурс и бира директора (члан 56. став 1. тач. 1), 3) до 5) и 6)); да је директор одговоран за законитост рада и за успешно обављање делатности установе (члан 61. став 1)

Ова решења садржана су и у важећем Закону о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09) којим је прописано: да делатност образовања и васпитања у предшколском васпитању и образовању обавља предшколска установа (члан 27. став 1. тачка 1)); да установа има статут, да је статут основни општи акт установе, којим се ближе уређује организација, начин рада, управљање и руковођење у установи, поступање органа установе ради обезбеђивања остваривања права детета и ученика, заштите и безбедности деце, ученика и запослених и мере за спречавање повреда забрана утврђених овим законом, начин објављивања општих аката и обавештавања свих заинтересованих страна о одлукама органа и друга питања, у складу са законом (члан 47); да је орган управљања у предшколској установи управни одбор (члан 53. став 1); да орган управљања установе доноси статут, правила понашања у установи и друге опште акте и даје сагласност на акт о организацији и систематизацији послова, утврђује предлог финансијског плана за припрему буџета Републике Србије, доноси финансијски план установе, у складу са законом, расписује конкурс и бира директора. (члан 57. тач. 1), 3) до 5) и 6)); да директор руководи радом установе (члан 59. став 1); да је директор одговоран за законитост рада и успешно обављање делатности установе (члан 62. став 2); да осим послова утврђених законом и статутом установе, директор доноси општи акт о организацији и систематизацији послова (члан 62. став 3. тачка 16)).

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 средства за обављање делатности односно послова из члана 3. овог закона, обезбеђују се из буџета, непосредно од корисника, продајом производа и услуга на тржишту, из средстава социјалног осигурања, донаторством и из других извора, у складу са законом (члан 10); да се на оснивање, организацију и рад установе, сходно примењују прописи који се односе на предузећа, ако законом није друкчије одређено (члан 12); 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 локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) уређују се јединице локалне самоуправе, критеријуми за њихово оснивање, надлежности, органи, надзор над њиховим актима и радом, заштита локалне самоуправе и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе (члан 1) и прописује да су извршни органи општине председник општине и општинско веће (члан 42), при чему је надлежност председника општине да: 1) представља и заступа општину; 2) предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина; 3) наредбодавац је за извршење буџета; 4) усмерава и усклађује рад општинске управе; 5) доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине општине; 6) врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине (члан 44).

Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01) уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања, поред осталих и за запослене у јавним службама које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 1. став 1. тачка 3)). Законом је прописано: да се плата изабраних, именованих и постављених лица и запослених из члана 1. овог закона утврђује на основу: 1) основице за обрачун плата; 2) коефицијента који се множи са основицом; 3) додатка на плату; 4) обавеза коју запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате у складу са законом (члан 2); да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему; да коефицијент садржи и додаток на име накнаде за исхрану и регреса за коришћење годишњег одмора (члан 4); да се коефицијенти за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених из члана 1. тач. 1), 3), 4) и 5) овог закона, утврђују актом Владе (члан 8. став 1).

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09 и 25/10), коју је Влада Републике Србије донела на основу члана 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама, утврђују се коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених и у јавним службама које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (члан 1. став 1. тачка 1)). Одредбом члана 2. став 1. тачка 1) Уредбе, утврђени су коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених из члана 1. ове уредбе, који се примењују у основном образовању. Према одредби члана 3а Уредбе, коефицијент за запослене у предшколским установама може се утврдити највише до висине највећег коефицијента утврђеног овом уредбом у основном образовању.

Одредбе Закона о раду на које се иницијативом позива, по оцени Уставног суда, нису од значаја за одлучивање у овој правној ствари, јер се на предвиђене услове за обрачун зарада примењују релевантне одредбе Закона о платама у државним органима и Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Статутом Установе за предшколско васпитање и образовање Дечје установе „Сунце“ Горњи Милановац од 31. јануара 2005. године предвиђено је: да управни одбор доноси статут, правила понашања и друга општа акта (члан 32. став 1. алинеја 1); да директор руководи радом установе (члан 35. став 1); да је основни општи акт установе статут и да сви остали општи акти морају бити у сагласности, односно не могу бити у супротности са статутом (члан 82); да опште акте установе доноси управни одбор, уколико законом није другачије прописано (члан 84).

У поступку оцене уставности и законитости оспореног Правилника, по оцени Суда, као претходно поставља се питање овлашћења директора установе за доношење оспореног акта.

Из наведених одредаба Закона о предшколском васпитању и образовању, Закона о основама система образовања и васпитања, Закона о јавним службама и Закона о платама у државним органима и јавним службама произлази да је директор установе овлашћен да руководи радом установе и одговоран је за законитост рада и успешно обављање делатности. Закони, као и прописи донети на основу Закона, не дају овлашћење директору установе за доношење општих аката установе.

Такође, из одредаба Закона о локалној самоуправи не произлази ни овлашћење председника општине да даје сагласност на акте које доноси установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе.

Имајући у виду да је у конкретном случају Правилник о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у Дечјој установи „Сунце“ Горњи Милановац, донео директор установе и да је на овај правилник сагласност дао председник општине Горњи Милановац, Уставни суд је утврдио да директор Дечје установе „Сунце“ Горњи Милановац није имао законско овлашћење за доношење оспореног Правилника, нити је председник општине био законом овлашћен за давање сагласности на овај акт. Такође, такво овлашћење директора не садрже ни Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, као ни Статут Дечје установе „Сунце“ Горњи Милановац, према којем управни одбор установе доноси опште акте (члан 32. став 1. алинеја 1. Статута), а директор руководи радом установе (члан 35. став 1. Статута).

Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да оспорени Правилник није сагласан са законом.

С обзиром на то да је утврдио да оспорени Правилник у формалном смислу није у сагласности са Уставом и законом, јер га је донео ненадлежни орган, Уставни суд није улазио у оцену уставности и законитости оспорених одредаба Правилника.

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 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.

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, Правилник о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у Дечјој установи „Сунце“ Горњи Милановац, број 1-414-363 од 7. маја 2008. године, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: УО-306/2009 од 9. септембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 87/10)

### Правила понашања у Гимназији у Чачку, број 1103 од 13. септембра 2006. године – чл. 7. и 8.

Школа није била овлашћена да својим прописом, као актом ниже правне снаге, искључи законом утврђено право на екскурзију као облик образовно-васпитног рада уколико се ученик за њега определио, а питање безбедности учесника у реализацији екскурзије може се уредити на другачији начин него што је то прописано оспореним одредбама Правила.

Уставни суд донео је

#### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе чл. 7. и 8. Правила понашања у Гимназији у Чачку, број 1103 од 13. септембра 2006. године, у време важења нису биле у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се предлог за оцену сагласности Правила из тачке 1) са Правилником о изменама Правилника о наставном плану и програму за гимназије („Службени гласник РС – Просветни гласник“, број 6/06).

#### Образложење

Пред Уставним судом покренут је поступак за оцену законитости одредаба чл. 7. и 8. Правила понашања у Гимназији у Чачку, број 1103 од

13. септембра 2006. године. Предлагач је мишљења да су оспорене одредбе Правила којима се ученицима који у текућој или претходној школској години имају изречену васпитно-дисциплинску меру – укор Наставничког већа, забрањује одлазак на екскурзију и да Наставничко веће може на предлог одељенског старешине и на основу мишљења одељенског већа, из безбедносних разлога забранити ученику одлазак на екскурзију, у супротности са одредбама чл. 95. и 96. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04, 62/04, 79/05 и 101/05), одредбама чл. 27. и 62. Закона о средњој школи („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02, 62/03, 64/03 и 101/05) „као и одредбама Правилника о изменама Правилника о наставном плану и програму за Гимназију (‘Службени гласник РС – Просветни гласник’, број 6/06)“. Као разлог оспоравања одредаба чл. 7 и 8. Правила предлагач наводи да су се Просветној инспекцији обратили родитељи ученика којима је по том основу ускраћено право на екскурзију, „истичући да им је на незаконит начин ускраћено ово право“ и да „с обзиром на то да је школа, у складу са овим, донела решења против којих нису изјављене жалбе то је оправдано да се стави овај предлог за оцену законитости поменутих правила понашања“.

Доносилац оспореног акта у одговору и допуни одговора наводи да је Наставничко веће предложило Школском одбору да у оквиру своје надлежности на основу Закона о основама система образовања и васпитања донесе оспорена правила, као и Правилник о безбедности ученика. Давалац одговора истиче да предложена мера забране одласка на екскурзију ученицима који имају у текућој или претходној години изречену васпитно-дисциплинску меру – укор наставничког већа, има васпитни и мотивациони карактер за ученике и да се том мером не врши дуплирање васпитне мере већ да забрана „проиилази из целокупног понашања ученика“, те да ученик због ове мере нема никакве друге последице. У одговору се такође указује да је Школски одбор, на седници одржаној 9. септембра 2010. године донео нова правила понашања и кућни ред у Гимназији у Чачку у којима се такође, у одредбама чл. 7. и 8, прописује забрана одласка на екскурзију ученицима којима је изречена ова васпитно дисциплинска мера. Поново се истиче да ова мера „не повлачи никакве друге санкције којима се нарушавају остали школски прописи већ представља превентивну меру у циљу безбедности свих ученика у реализацији екскурзије као ваннаставне делатности“.

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 оспоравају одредбе чл. 7 и 8. Правила понашања у Гимназији у Чачку, број 1103 од 13. септембра 2006. године, која је донео Школски одбор Гимназије на основу члана 56. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04, 62/04, 79/05 и 101/05) и члана 25. став 1. Статута Гимназије, број 147 од 9. марта 2005. године. Оспореним одредбама Правила било је прописано: да се ученицима који у текућој

или претходној школској години имају изречену васпитно-дисциплинску меру – укор Наставничког већа забрањује одлазак на екскурзију; да забрану из става 1. овог члана спроводи директор у форми решења које уручује родитељу или старатељу ученика; да против овог решења, ученик, његов родитељ или старатељ имају право жалбе Школском одбору у року од три дана од дана пријема решења; да је Школски одбор дужан да у року од 30 дана размотри жалбу и да је одлука Школског одбора коначна (члан 7); да на предлог одељенског старешине, и мишљења одељенског већа, Наставничко веће може из безбедносних разлога забранити ученику одлазак на екскурзију, ако је укупно понашање ученика током школовања у Гимназији такво да може довести до угрожавања сопствене безбедности или безбедности других ученика у реализацији екскурзије и да школа на основу својих сазнања или сазнања од надлежних институција (Центар за социјални рад, суд, Здравствени центар) утврди да је понашање ученика такво да може довести до угрожавања сопствене безбедности или безбедности других ученика у реализацији екскурзије, да на основу одлуке Наставничког већа, директор доноси решење о забрани одласка на екскурзију које уручује родитељу или старатељу ученика, да против овог решења ученик, његов родитељ или старатељ имају право жалбе Школском одбору у року од три дана од дана пријема решења, те да је Школски одбор дужан да у року од 30 дана размотри жалбу и да је одлука Школског одбора коначна (члан 8).

У току поступка пред Уставним судом Школски одбор Гимназије у Чачку је на основу одредаба члана 43. Закона о основама образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09) и Статута Гимназије у Чачку, број 124 од 17. марта 2010. године, донео нова правила понашања и кућни ред, број 494/4 од 9. септембра 2010. године, којим су оспорена правила понашања у Гимназији у Чачку престала да важе.

Такође, на основу одредбе члана 184. став 3. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09), престао је да важи и Закон 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 био основ за доношење оспорених правила и у односу на чије одредбе је тражена оцена законитости. Престала је да важи и одредба члана 62. Закона о средњој школи („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02, 62/03, 64/03 и 101/05), на основу члана 184. тачка 2) Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09). Одредба члана 27. Закона о средњој школи, у односу на коју је предлагач такође тражио оцену законитости оспорених одредаба чл. 7. и 8. Правила, и даље је на снази. Одредбом члана 27. Закона о средњој школи („Службени гласник РС“, бр. 59/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02, 62/03, 64/03, 101/05 и 72/09), у односу на коју је, сагласно члану 167. Устава Републике Србије, вршена оцена материјалноправних одредаба оспорених правила, уређени су обавезни и факултативни облици образовно-васпитног рада. Према ставу 1. члана 27. Закона, обавезни облици образовно-васпитног рада су: настава – теоријска, практична и вежбе, додатни рад, допунски рад,



пракса и практични рад када су одређени наставним планом и програмом, припремни и друштвено-корисни рад ако се у току школске године укаже потреба за њим. Према ставу 6. члана 27. Закона, факултативни облици образовно-васпитног рада су: настава језика народности са елементима националне културе, другог страног језика и предмета потребних за даље школовање, стручно оспособљавање или развој ученика и ваннаставни облици – хор, екскурзија, културно-уметничке, техничке, проналазачке, хуманитарне, спортско-рекреативне и друге активности. Факултативни облици образовно-васпитног рада према ставу 7. члана 27. Закона су обавезни за ученике који се за њих одреде.

Из наведених одредаба Закона о средњој школи у односу на које је вршена оцена законитости оспорених одредаба чл. 7. и 8. Правила, произлази да је екскурзија обавезан факултативни ваннаставни облик образовно-васпитног рада ако се ученик за њу одреди. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да Гимназија није била овлашћена да својим општим актом ученику искључи остваривање права на екскурзију које му је законом утврђено.

Како наведена одредба Закона не даје овлашћења школи да својим прописом као актом ниже правне снаге искључи законом утврђено право на факултативни облик образовно-васпитног рада на који се ученик определио, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе чл. 7. и 8. Правила у време важења нису биле у сагласности са Законом о средњој школи.

Уставни суд указује да се претходно изнетом оценом о несагласности општег акта са законом не доводи у питање могућност да се питање безбедности учесника у реализацији екскурзије уреди на другачији начин него што је то било прописано оспореним одредбама Правила.

С обзиром на то да су, према оцени Уставног суда, оспорене одредбе чл. 7. и 8. Правила понашања у Гимназији биле несагласне са законом, а да према одредби члана 195. Устава сви општи акти морају бити у сагласности са законом, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе чл. 7. и 8. Правила у време важења нису биле у сагласности ни са Уставом, па је одлучио као у тачки 1) изреке.

Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан за оцену законитости Правила у односу на Правилник о изменама Правилника о наставном плану и програму за Гимназије („Службени гласник РС – Просветни гласник“, број 6/06), како се то предлогом такође тражи, те је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, предлог у том делу одбацио, као у тачки 2) изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, члана 82. став 2. 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

## Обустава и остуика

Оспорени Правилник и Закон о основама система образовања и васпитања у односу на који је предлогом покренут поступак за оцену законитости престали су да важе, те су престале процесне претпоставке за даље вођење поступка и одлучивање по поднетом предлогу.

Како је важећим Правилником прописано да се средства „ђачког динара“ могу користити за финансирање обавеза и активности школе које нису предвиђене законском одредбом којом је уређена намена коришћења средстава прикупљених по истом основу, Уставни суд је оценио да се основано може поставити питање законитости одредбе Правилника којом је уређено питање „ђачког динара“.

### РЕШЕЊЕ

1. Обустава се поступак за оцену законитости одредаба чл. 4. до 6. Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку, број 35/5 од 4. фебруара 2009. године.

2. Покреће се поступак за оцену законитости одредбе члана 4. став 2. Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку, број 104/2 од 20. априла 2010. године.

3. Ово решење доставити Основној школи „Милица Павловић“ у Чачку, ради давања одговора поводом покренутог поступка из тачке 2).

4. Рок за давање одговора из тачке 3) овог решења је 60 дана.

### Образложење

Пред Уставним судом покренут је поступак за оцену законитости одредаба чл. 4. до 6. Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ из Чачка, број 35/5 од 4. фебруара 2009. године којима су уређена питања у вези са „ђачким динаром“. Као разлог оспоравања наведених одредаба Правилника предлагач наводи да је школа примењујући одредбе Правилника о „ђачком динару“ вршила прикупљање „ђачког динара“, што је изазвало негодовање од стране родитеља због чега је, по мишљењу предлагача, „оправдано да се стави овај предлог за оцену законитости“. Предлагач сматра да су оспорене одредбе Правилника у супротности са одредбом члана 4. став 3. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03 и 63/04), којом је прописано да је основно образовање обавезно и бесплатно. Наводи да је оспорени Правилник донет на основу овлашћења из Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 9/02 и 61/05) и Правилника

о стандардном класификационом оквиру („Службени гласник РС“, број 27/06), а не на основу Закона о основама система образовања и васпитања.

Доносилац оспореног акта у одговору наводи да је оспорени Правилник донет на седници Школског одбора 4. фебруара 2009. године, на иницијативу Савета родитеља школе. Средства прикупљена уплатом „ђачког динара“ користе за финансирање оних обавеза и активности школе за која средства нису обезбеђена у буџету Републике и локалне самоуправе, а то су: осигурање ученика, зарада ноћног чувара, награде ученицима, набавка књига за библиотеку, трошкови фотокопирања, летовање ђака генерације, штампање школског листа, као и све намене које у току школске године предвиди Школски одбор на предлог Савета родитеља. У одговору се даље наводи: да се прикупљена средства троше наменски; да се извештај о утврђеној обавезно подноси Савету родитеља на разматрање, а Школском одбору на усвајање; да се средства воде на посебном подрачуну рачуна школе „ђачки динар“; да је предвиђена могућност да поједини ученици буду ослобођени плаћања „ђачког динара“; да су родитељи захтевали да се плати ноћни чувар у школи, јер школа нема школског полицајца, а налази се у строгом градском језгру; да велики број повреда и ризика који се догађа ученицима захтевају потребу за осигурањем; да је захтев родитеља био да се новац за фотокопирање прикупи једном у полугодишту, а не да се свакодневно плаћа фотокопирање, а да је остале намене за које се користе средства „ђачког динара“ условила потреба у школи и све су резултат иницијативе родитеља и ученика. Такође се наводи да је одредба члана 144. Закона о основама система образовања и васпитања који је био на снази у време доношења оспореног Правилника, омогућавала установи да учешћем родитеља ученика, обезбеди средства за виши стандард од утврђеног педагошког стандарда у области предшколског, основног и средњег образовања, а то исто омогућава и важећи Закон о основама система образовања и васпитања. Даље истичу да је Школски одбор на седници одржаној 20. априла 2010. године донео измену Правилника у коме је правни основ за доношење Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ садржан у чл. 156. и 160. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ донео Школски одбор Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку 4. фебруара 2009. године, на основу чл. 1. и 2. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 87/02 и 61/05) и члана 17. Правилника о стандардном класификационом оквиру („Службени гласник РС“, број 27/06).

У току поступка пред Уставним судом Школски одбор Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку донео је, с позивом на одредбе чл. 156. и 160. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09), Правилник о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ број 104/2 од 20. априла 2010. године, којим је оспорени Правилник престао да важи.

Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04, 62/04, 79/05 и 101/05) у односу на чију одредбу члана 4. став 3. Закона је тражена оцена законитости оспорених одредаба Правилника престао је да важи 12. септембра 2009. године, ступањем на снагу Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09).

Имајући у виду да је оспорени Правилник престао да важи, те да је престао да важи и Закон о основама система образовања и васпитања у односу на који је предлогом покренут поступак за оцену законитости, Уставни суд је оценио да су престале процесне претпоставке за даље вођење поступка и одлучивање по поднетом предлогу. Из наведених разлога, Уставни суд је, на основу одредбе члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), поступак по поднетом предлогу обуставио.

Уставни суд је полазећи од садржине важећег Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку, број 104/2 од 20. априла 2010. године, утврдио да је одредбом члана 4. став 2. Правилника прописано да се средства „ђачког динара“ могу користити за финансирање оних обавеза и активности школе за која средства нису обезбеђена у буџету Републике и локалне самоуправе, и то за: осигурање ученика, зараду ноћног чувара, награде ученицима, набавку књига за библиотеку, трошкове фотокопирања, летовања ђака генерације и штампање школског листа као и све намене које у току школске године предвиди Школски одбор на предлог Савета родитеља. Како је одредбом члана 160. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09) предвиђено да установа може учешћем родитеља деце и ученика, јединица локалне самоуправе, донатора, спонзора или од проширене делатности да обезбеди средства за виши квалитет у области предшколског, основног и средњег образовања и да се та средства 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, Уставни суд је, имајући у виду намену коришћења средстава стечених по истом основу предвиђених у члану 4. став 2. Правилника, оценио да се основано може поставити питање законитости наведене одредбе Правилника у односу на одредбу члана 162. став 2. Закона о основама система образовања и васпитања.

Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка поводом одредбе члана 4. став 2. Правилника наведеног у тачки 2) изреке, а сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду.

Полазећи од наведеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тач. 1) и 7) 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), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

## 6.4. Општи акти удружења

### Статут Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, број 111/06)

Поступак доношења и питање већине гласова потребне за доношење Статута Лекарске коморе се аутономно уређују општим актима коморе, те нема основа за покретање поступка за оцену законитости процедуре његовог доношења у ситуацији када је оспорени Статут донет од стране надлежног органа, већином која је уобичајена за усвајање највишег правног акта организације којој су поверена јавна овлашћења, прибављена сагласност надлежног министарства у делу који се односи на обављање поверених послова Коморе и Статут објављен у службеном гласилу и ступио на снагу осмог дана од дана објављивања.

Уставни суд није надлежан да утврђује чињенице и оцењује евентуалне неправилности у начину гласања у поступку доношења оспореног Статута, нити да оцењује сагласност поступка доношења са одредбама Пословника о раду Скупштине Лекарске коморе, јер је у питању међусобна сагласност општих аката истог доносиоца.

Уставни суд донео је

### РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости поступка доношења Статута Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, број 111/06).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих односно предузетих на основу Статута из тачке 1).

### Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Статута Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, број 111/06). Подносилац иницијативе сматра да оспорени Статут није донет на законит начин, јер није усвојен потребном двотрећинском већином гласова, прописаном чланом 38. став 1. Пословника о раду Скупштине Лекарске коморе Србије, који је усвојен на истој седници Скупштине од 28. септембра 2006. године на којој је донет и оспорени Статут. Наиме, према мишљењу подносиоца иницијативе, на истој седници Скупштине Коморе, под тачком 3) дневног реда усвојен је Пословник о раду Скупштине Лекарске коморе Србије, па је „наставак рада ове скупштине

требало да буде на основу овог пословника“. Подносилац иницијативе истиче да је у раду Скупштине дошло и до неправилности у начину гласања и одлучивања о појединим одредбама Статута, јер се при усвајању амандмана није утврђивало колико је присутних чланова Скупштине гласало „за“, колико „против“, колико је било „уздржаних“. Такође, по закљученој расправи о појединим члановима Статута није на усвајање стављен Статут у целини, а није предходно утврђен ни „кворум двотрећинске већине“ неопходан за усвајање Статута и није извршено бројање гласова. Стога иницијатор сматра да Статут није ни усвојен. Такође, подносилац иницијативе је мишљења да је повређен Закон о коморама здравствених радника, јер је Статут потписан од стране три члана радног председништва, иако према одредби члана 20. став 2. Закона председник Скупштине представља Скупштину, а председник Скупштине Статут није потписао. Подносилац иницијативе, иако је иницијативу означио као „предлог за оцену уставности и законитости Статута Лекарске коморе Србије“, не наводи ниједну одредбу Устава са којом би оспорени Статут био несагласан, нити разлоге на којима заснива захтев за оцену уставности, па је Уставни суд ову иницијативу сматрао захтевом за оцењивање законитости поступка доношења оспореног Статута.

У одговору доносиоца оспореног акта, поред осталог, истиче се да су наводи подносиоца иницијативе неосновани и нетачни, да је оспорени Статут донела Скупштина Лекарске коморе Србије, на седници одржаној 28. септембра 2006. године, да Скупштина има 100 чланова и да је имала кворум за рад, јер је на почетку седнице утврђена присутност 77 чланова, да је Статут изгласан најпре у начелу, а потом се расправљало о амандманима и да се Скупштина изјашњавала гласањем о амандманима. Даље се наводи да су Статут и амандмани усвојени једногласно, па није ни било потребе за утврђивањем ко је био против, а ко уздржан и да је непосредно пред гласање о Статуту у 16,45 часова утврђено да је у сали било присутно 68 делегата, што значи да је Скупштина имала кворум за одлучивање о Статуту, те да је Статут усвојен прописаном двотрећинском већином, што је констатовано на страни 18. Записника са седнице Скупштине. Стога је Статут Лекарске коморе Србије донет у складу са процедуром предвиђеном Пословником о раду Скупштине Лекарске коморе Србије и сагласно са Уставом и Законом о коморама здравствених радника. Доносилац оспореног Статута је, уз допис од 2. децембра 2009. године, доставио Уставном суду записник са Треће конститутивне седнице Скупштине Лекарске коморе од 13. јуна 2007. године на којој је усвојен записник са седнице Скупштине Лекарске коморе од 28. септембра 2006. године и у коме се констатује да је Статут усвојен једногласно од стране присутних 68 чланова Скупштине.

Како је поступак за оцену законитости поступка доношења оспореног Статута започет пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), то се у овој уставноправној ствари поступак, сагласно члану 112. Закона, окончава по одредбама овог закона.

Према одредби члана 167. став 1. тачка 5) Устава Републике Србије, Уставни суд одлучује о сагласности општих аката организација којима су

поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио, на основу записника са седнице Скупштине Лекарске коморе Србије одржане 28. септембра 2006. године, да је на наведеној седници донет оспорени Статут Лекарске коморе Србије, који је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 111/06. Статутом је Лекарска комора дефинисана као обавезна, независна и професионална организација лекара – доктора медицине – који као професију у Републици Србији обављају послове здравствене делатности (члан 1). Статутом Лекарске коморе уређују се: назив, седиште, унутрашња организација и рад Коморе, вршење поверених послова и осталих задатака и послова, чланство, органи Коморе, посредовање у споровима, стручна служба Коморе, општи акти Коморе, финансирање Коморе, и друга питања од значаја за рад и организацију Коморе (члан 2). Министарство здравља је својим актом број: 110-00-390/2006-02 од 28. новембра 2006. године, дало сагласност на део Статута којим се уређују поверени послови (члан 10), поступак посредовања (члан 44), судови части Коморе (чл. 43. и 44) и дисциплински поступак (чл. 46, 47. и 48. Статута). Према одредби члана 65. Статута, овај статут се објављује у гласилу Коморе и ступа на снагу осмог дана након објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а објављује се након прибављања сагласности Министарства здравља на члан 10. Статута који се односи на јавна овлашћења.

Законом о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, број 107/05) утврђено је: да се овим законом оснивају коморе здравствених радника, као независне, професионалне организације, чланство у коморама здравствених радника, послови, организација и рад комора, посредовање у споровима и судови части, као и друга питања од значаја за рад комора (члан 1); да је скупштина највиши орган коморе, која, поред осталог, доноси статут коморе и друге опште акте (члан 19. став 1. и став 2. тачка 1)); да комора доноси статут и друге опште акте у складу са законом и статутом, да министарство надлежно за послове здравља даје сагласност на статут коморе у делу који се односи на обављање јавних овлашћења коморе из члана 7. овог закона и да се статут коморе објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 29. ст. 1, 3. и 4).

Полазећи од тога да је Законом о коморама здравствених радника прописано да статут лекарске коморе доноси скупштина, али да овим законом није прописана потребна већина гласова за доношење статута, нити поступак његовог доношења, то је питање већине гласова потребне за његово доношење статутарно питање које се аутономно уређује општим актима коморе. У конкретном случају, Уставни суд је утврдио да у записнику са конститутивне седнице Скупштине коморе од 28. септембра 2006. године стоји да је у моменту гласања било присутно 68 чланова Скупштине, што представља двотрећинску већину у односу на 100 чланова Скупштине и да је Статут усвојен једногласно, па се може закључити да је Статут усвојен потребном већином гласова. Стога је Суд оценио да је оспорени статут донет

сагласно одредбама члана 29. ст. 1, 3. и 4. Закона о коморама здравствених радника, јер је донет од стране надлежног органа, већином која је уобичајена за усвајање статута као највишег правног акта организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и других удружења. На оспорени статут дало је сагласност министарство надлежно за послове здравља, у делу који се односи на обављање поверених послова Коморе из члана 7. овог закона. Статут је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ и ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања.

Полазећи од надлежности Уставног суда утврђене у члану 167. Устава, Уставни суд указује да није надлежан да утврђује чињенице и оцењује евентуалне неправилности у начину гласања у поступку доношења оспореног Статута, на које се позива подносилац иницијативе. Осим тога, наводи подносиоца иницијативе да је у поступку доношења Статута „требао“ бити примењен Пословник о раду Скупштине Лекарске коморе, који је донет на истој седници Скупштине 28. септембра 2006. године на којој је донет и оспорени Статут, је неоснован, јер наведени пословник није био објављен, а то значи да није ступио на снагу, па није ни могао бити примењен на истој седници на којој је донет. Уставни суд, такође, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује сагласност поступка доношења оспореног Статута са одредбама Пословника о раду Скупштине Лекарске коморе, јер је у питању међусобна сагласност општих аката истог доносиоца, што не спада у надлежност Уставног суда.

На основу свега изнетог, Уставни суд је утврдио да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, те иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

С обзиром на то да је у овој уставноправној ствари донео коначну одлуку, Суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспореног Статута.

На основу одредаба члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Суд је одлучио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-295/2006 од 22. септембра 2010. године



## **7. ПРИВРЕМЕНА МЕРА**



**Закон о Агенцији за борбу против корупције**  
**(„Службени гласник РС“, број 97/08)**  
– члан 82.

Ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције престале су да важе оспорене одредбе члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције, те су престали и разлози због којих је Уставни суд одредио меру обуставе извршења појединачног акта или радње предузетих на основу одредаба овог члана Закона, односно стекли су се услови да Уставни суд ову меру укине.

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Обуставља се поступак за оцену уставности одредаба члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 97/08).

2. Укида се мера обуставе извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредаба члана 82. Закона из тачке 1).

3. Одбацује се иницијатива за оцену уставности одредаба члана 82. Закона из тачке 1).

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднети су предлог и иницијатива за оцену уставности одредаба члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 97/08). Предлагач наводи да оспорене одредбе члана 82. Закона нису у сагласности са одредбама члана 21. Устава, којима је утврђено начело забране дискриминације и предлаже да Уставни суд, до доношења коначне одлуке у поступку оцене уставности, донесе привремену меру о обустављању од извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона.

Поводом наведеног предлога за оцену уставности одредаба члана 82. Закона, Уставни суд је на седници од 20. маја 2010. године донео Решење IУз-849/2010, којим је обуставио извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу оспорених одредаба члана 82. Закона до доношења коначне одлуке о уставности наведених одредаба Закона и Закључак под истим бројем, којим је предлог за оцену уставности оспорених одредаба Закона достављен Народној скупштини на одговор. Народна скупштина у остављеном року није доставила одговор поводом навода из предлога за оцену уставности, али је на седници од 28. јула 2010. године донела Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 53/10), који је ступио на снагу 6. августа 2010. године. Одредбама члана 29. овог закона измењен је у целини члан 82. основног текста Закона о Агенцији за борбу против корупције, тако да овај члан Закона сада гласи:

## „Члан 82.

Функционер који је вршио више јавних функција на дан 1. јануара 2010. године, а није се до 1. априла определио коју ће јавну функцију наставити да обавља, дужан је да најкасније до 1. септембра 2010. године обавести Агенцију које све функције обавља.

Агенција, по пријему обавештења из става 1. овог члана, утврђује да ли се вршењем више јавних функција угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да ли то представља сукоб интереса. Ако утврди да се вршењем више јавних функција угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно представља сукоб интереса, Агенција доноси одлуку којом одређује рок, који не може бити дужи од 30 дана, у којем је функционер дужан да престане са вршењем неспојивих функција.

Изузетно од става 2. овог члана, функционер може да настави обављање једне јавне функције, а уз њу и јавне функције на коју је изабран непосредно од грађана, као и јавне функције коју је законом и другим прописом обавезан да врши.“

Након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, Уставни суд је констатовао да су 6. августа 2010. године престале да важе одредбе члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције, које су предмет оцене уставности у овом уставносудском предмету.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 68. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), дописом од 10. септембра 2010. године обавестио предлагаче о овим промењеним околностима и затражио да се изјасне у одређеном року да ли остају при поднетом предлогу, или од њега одустају. Подносиоци предлога су поднеском од 27. септембра 2010. године обавестили Уставни суд да одустају од поднетог предлога.

Имајући у виду да је предлог у овој правној ствари повучен, као и да је у међувремену пред Уставним судом покренут поступак за оцену уставности измењеног члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције, Суд је одлучио да обустави поступак за оцену уставности оспорених одредаба члана 82. основног текста Закона о Агенцији за борбу против корупције, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), јер су повлачењем предлога за оцену уставности престале процесне претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд је такође закључио да како су ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције престале да важе оспорене одредбе члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције, то су престали и разлози због којих је Уставни суд одредио меру обуставе извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредаба овог члана Закона, па је, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, ову меру укинуо.

У току претходног поступка за оцену уставности одредаба члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције, на основу Информације

Су. број 1/42 од 7. јуна 2010. године, која је усвојена на седници Уставног суда од 9. јуна 2010. године, уставносудском предмету IУз-849/2010 припојена је иницијатива за оцену уставности истог члана Закона. Подносилац ове иницијативе сматра да су одредбе члана 82. Закона о Агенцији против корупције у колизији са чланом 46. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“ број 129/07). Полазећи од надлежности Уставног суда која је утврђена одредбама члана 167. Устава Републике Србије, Уставни суд је оценио да није у надлежности овог суда да врши оцену међусобне сагласности појединих одредаба различитих закона, па је, сагласно члану 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, иницијативу одбацио.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тач. 3) и 7) Закона о Уставном суду, члана 82. став 1. тачка 1) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-849/2010 од 18. новембра 2010. године



## **8. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА**





**Закон о оружју и муницији**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94,**  
**44/98, 39/03, 85/05 и 101/05)**

**– члан 8. став 10, члан 11а став 5, члан 11б став 6. и члан 24. став 4.**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 8. став 1. тачка 5), члана 11а став 3. и члана 25 став 3. Закона о оружју и муницији („Службени гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 85/05 и 101/05).

2. Покреће се поступак за оцену уставности одредаба члана 8. став 10, члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4.

3. Решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.

4. Рок за давање одговора је 30 дана од дана пријема Решења.

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 8. став 1. тачка 5) и став 10, члана 11а ст. 3. и 5, члана 11б став 6, члана 24. став 4. и члана 25 став 3. Закона о оружју и муницији („Службени гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 85/05 и 101/05). У иницијативама се наводи да су одредбе члана 8. став 10. (коју је један од иницијатора нетачно означио као став 5), члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4. оспореног закона, којима је прописано да се против решења које је донето по жалби на првостепено решење не може водити управни спор, несагласне са Уставом Републике Србије, и то са одредбама члана 36. којима се јемчи право на једнаку заштиту права и на правно средство и са одредбом члана 198. став 2, према којој 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. Иницијатор који је оспорио одредбу члана 8. став 1. тачка 5) Закона није навео ниједан разлог из кога се наведена одредба оспорава, па се може закључити да је разлог оспоравања, заправо, у вези са одредбом члана 8. став 10. Закона. Одредба члана 11а став 3. Закона оспорава се из разлога што су дата превелика овлашћења руководиоцу организационе јединице кога овласти министар унутрашњих послова да доноси решење којим се одобрава ношење оружја за личну безбедност. Одредба члана 25. став 3. Закона која прописује да, по истеку рока од годину дана у коме је власник могао да отуђи одузето оружје и муницију, односно да сам нађе купца или

га прода посредством овлашћеног предузећа за промет оружја и муниције, одузето оружје и муниција који нису отуђени, односно продати, постају власништво Републике Србије, по мишљењу иницијатора, несагласна је са одредбом члана 58. став 2. Устава, која одређује 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. Осим тога, по мишљењу једног од иницијатора, оспорене одредбе Закона о оружју и муницији несагласне су и са одредбама чл. 8. и 20. и члана 24. став 1. Устава.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореним и са њима повезаним одредбама Закона о оружју и муницији („Службени гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 85/05 и 101/05) прописано следеће:

Одредбом члана 7. став 1. Закона прописано је да се ватрено оружје може набављати само на основу одобрења Министарства унутрашњих послова – организационе јединице у општини на чијем подручју је пребивалиште, односно седиште лица које је поднело захтев за издавање одобрења (у даљем тексту: надлежни орган), а одредбама ст. 2. до 5. истог члана прописани су случајеви и услови за издавање и рокови важења одобрења за набавку делова за оружје и муниције.

Одредбама члана 8. став 1. тач. 1) до 6) Закона таксативно су предвиђени случајеви када надлежни орган неће издати одобрење за набављање ватреног оружја, а оспореном тачком 5) је прописано да се наведено одобрење неће издати лицу против кога се води прекршајни поступак за прекршај против јавног реда и мира за који је прописана казна затвора или за прекршај утврђен овим законом, за време док траје поступак. Оспорена одредба према којој се против решења донетог по жалби не може водити управни спор садржана је у ставу 10. члана 8. Закона, а не у ставу 5. како је то подносилац иницијативе означио.

Члан 11а Закона у одредбама ст. 1. и 2. прописује да оружје за личну безбедност може да носи лице које поседује оружни лист и дозволу за ношење тог оружја и да лице које жели да носи оружје за личну безбедност подноси писмени образложени захтев надлежном органу. Оспореном одредбом става 3. овог члана Закона прописано је да на основу захтева из става 2. овог члана руководилац организационе јединице кога овласти министар унутрашњих послова (у даљем тексту: овлашћени руководилац), решењем одобрава ношење оружја за личну безбедност ако утврди да постоје изузетно оправдани разлози за заштиту личне безбедности подносиоца захтева, док је оспореном одредбом става 5. истог члана прописано да се против решења донетог по жалби не може водити управни спор.

Одредбама члана 11б ст. 1. до 5. Закона прописана је надлежност за издавање дозволе за ношење оружја за личну безбедност, рокови важења, услови за продужење њеног важења, као и случајеви када ће се решењем ношење оружја забранити, односно када ће се пре истека важења дозволе ношење оружја забранити и дозвола за ношење оружја одузети, а оспореним ставом 6. овог члана предвиђено је да се против решења донетог по жалби не може водити управни спор.

Оспореним ставом 4. члана 24. Закона такође је прописано да се против решења донетог по жалби изјављеној против решења надлежног органа о одузимању оружног листа, одобрења за држање оружја, односно решења о одузимању оружја и муниције, не може водити управни спор.

Одредбом члана 25. став 2. Закона прописано је да ће, по правоснажности решења о одузимању оружног листа, одобрења за држање оружја, оружја и муниције, надлежни орган позвати власника да у року од годину дана отуђи одузето оружје и муницију, односно да сам нађе купца или га прода посредством овлашћеног предузећа за промет оружја и муниције. Према оспореној одредби става 3. члана 25. Закона, по истеку рока из става 2. овог члана, одузето оружје и муниција који нису отуђени, односно продати, постају власништво Републике Србије.

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 19. 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 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 ограничењем права (члан 20. ст. 1. и 3); да је људски живот неприкосновен (члан 24. 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 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 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, одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, као и организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 2), 4), 16) и 17); 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).

Полазећи од наведених одредаба Устава, као и утврђења да ватрено оружје по својој природи представља опасну ствар која је подобна да угрози и повреди како живот и тело, тако и безбедност грађана, а да су живот, физички и психички интегритет и безбедност Уставом зајемчене и заштићене вредности, Уставни суд је оценио да је законодавац, у оквиру своје уставне надлежности да уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, био овлашћен да, уређујући услове за набављање, држање и ношење оружја, законом утврди и случајеве када надлежни орган неће издати одобрење за набављање ватреног оружја, као што је то и учињено у члану 8. став 1. Закона. Стога Уставни суд није нашао основа за прихватање иницијативе за покретање поступка за оцену уставности оспорене одредбе члана 8. став 1. тачка 5) Закона о оружју и муницији, којом је прописан један од случајева у коме се одобрење за набављање ватреног оружја неће издати. Ово посебно имајући у виду да се ова оспорена одредба Закона односи на ситуацију када је у односу на подносиоца захтева за добијање одобрења за набавку ватреног оружја у току прекршајни поступак због прекршаја против јавног реда и мира за који се може изрећи казна затвора или због кршења одредаба управо Закона о оружју и муницији, дакле у случају да у односу на подносиоца захтева постоји основана сумња да је извршио тежи прекршај са елементом насиља или да је учинио прекршај који се односи на његово противправно понашање у вези с оружјем и муницијом.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе члана 11а став 3. Закона са Уставом, Уставни суд је оценио да је законодавац био овлашћен да, у оквиру наведених уставних надлежности, као и надлежности да уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа, предвиди дискреционо право надлежног републичког органа да утврђује да ли у конкретном случају постоје изузетно оправдани разлози за заштиту личне безбедности подносиоца захтева, који би оправдавали да му се одобри ношење оружја за личну безбедност. Наиме, безбедност грађана у Републици Србији гарантују и дужни су да обезбеде надлежни државни органи, па је стога добијање одобрења за ношење оружја ради личне сигурности изузетак који, због природе оружја на коју је претходно већ указано, не може зависити од процене самог подносиоца захтева, већ нужно захтева свестрану процену и утврђивање околности у сваком конкретном случају од стране надлежног органа. Сагласно изнетом, Уставни суд није нашао да има основа за прихватање поднете иницијативе ни у односу на одредбу члана 11а став 3. Закона.

Разматрајући наводе на којима се заснива оспоравање одредбе члана 25. став 3. Закона, којом је прописано да по истеку рока од годину дана од дана правоснажности решења о одузимању оружног листа, одобрења за држање оружја, односно оружја и муниције, одузето оружје и муниција коју

власник није отуђио, односно продао на начин предвиђен ставом 2. истог члана Закона, постају власништво Републике Србије, Уставни суд је пошао, као прво, од режима стицања својине на оружју и муницији и промета ове врсте ствари. Наиме, због своје природе, оружје и муниција, као и друге опасне ствари нису у слободном промету, већ је промет ових ствари законом ограничен и својина на њима се може стећи само на начин и под условима предвиђеним Законом о оружју и муницији. Тако се, сагласно одредби члана 27. став 1. Закона, прометом оружја, делова за оружје и муницијом могу бавити само предузеће и радња који, пре уписа у одговарајући регистар, за то добију одобрење надлежних органа. Са друге стране, ватрено оружје, делови за ватрено оружје и муниција се, у складу са одредбама члана 7. Закона, могу набављати само на основу одобрења Министарства унутрашњих послова, што значи да стицање својине на оружју и муницији није могуће без одобрења надлежног органа, при чему су чланом 5. истог закона приписане врсте оружја чији је промет, набављање, држање и ношење у потпуности забрањено. Из наведеног следи да је постојање одобрења надлежног органа услов стицања својине на оружју (*iustus titulus*), те се одузимањем овог одобрења губи законски основ за поседовање оружја. Полазећи од наведеног, Уставни суд оцењује да се сагласност оспорене законске одредбе не може ценити само у односу на члан 58. став 2. Устава, већ да се претходно мора поћи од одредбе става 1. члана 58. којом се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права која су стечена само на основу закона. Стога се, по оцени Уставног суда, одредба члана 25. став 3. Закона о оружју и муницији и не може довести у непосредну везу са Уставом зајемченим правом из 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. Ово из разлога што се наведено уставно јемство односи само на право својине стечено сагласно закону, односно да би се могло говорити о одузимању или ограничењу права својине предуслов је да поседовање одређене ствари представља право својине сагласно одговарајућем закону. Како у конкретном случају до одузимања оружног листа, односно одобрења за држање оружја долази ако наступи неки од Законом прописаних разлога због којих се према члану 8. Закона одобрење за набављање оружја не може ни издати, то правоснажношћу решења о одузимању својина на оружју губи свој заштитни карактер, те не може уживати ни заштиту уставних јемстава.

Са друге стране, чак и када би се прихватило да једном стечено право својине на оружју, на основу издатог одобрења, не може изгубити такав карактер каснијим одузимањем одобрења, Уставни суд налази да нема основа за тврдње иницијатора о неуставности оспорене одредбе Закона о оружју и муницији. Изнету оцену Уставни суд заснива на одредби члана 20. став 1. Устава којом се утврђује под којим условима људска и мањинска права зајемчена Уставом могу бити законом ограничени. Наиме, ограничење права својине допушта сам Устав у члану 58. став 2. Полазећи од свега што је претходно речено, неспорно је да је ограничење права својине на оружју за

које власник више нема одобрење да га држи, у јавном интересу, односно у интересу, пре свега, безбедности других грађана и заштите њихових уставних права. Самим тим и сврха ограничења је допуштена и легитимна. Даље, прописивањем да власник има могућност да сам отуђи оружје за чије поседовање је изгубио законски основ, и то у року од годину дана од правоснажности решења којим је престао основ легалног држања оружја, законодавац је, по оцени Уставног суда, обим ограничења права својине свео на меру која је неопходна да се задовољи уставна сврха прописаног ограничења, водећи рачуна при томе да самом власнику омогући да за оружје које поседује добије одговарајућу накнаду, без задирања у суштину зајемченог права. Коначно, Уставни суд указује да ако власник оружја не искористи законско право да у примереном периоду од годину дана сам отуђи оружје за чије држање му је одузето одобрење, може се сматрати да је тиме испољио незаинтересованост да за ствар која је била у његовом власништву себи обезбеди одговарајућу тржишну накнаду и да се тиме ове ствари одрекао, чиме конкретно оружје, у суштини, постаје тзв. напуштена ствар (*res derelicta*), која, према општим правилима грађанског права постаје својина државе, без икакве новчане надокнаде бившем власнику.

На основу свега изложеног, Суд је нашао да одредба члана 25. став 3. Закона није несагласна са Уставом и одлучио као у тачки 1) изреке.

Међутим, полазећи од одредаба члана 198. Устава, којима је утврђено 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, Уставни суд је оценио да се основано може поставити питање да ли су оспорене одредбе члана 8. став 10, члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4. Закона о оружју и муницији, којима је прописано да се против решења које је донето по жалби не може водити управни спор, сагласне са Уставом. При томе, Уставни суд је имао у виду да је у случајевима утврђеним наведеним одредбама Закона обезбеђена двостепеност у одлучивању од стране органа управе, али да овим законом није предвиђен било који вид судске заштите која би обезбедила преиспитивање законитости решења министра унутрашњих послова донетог по жалби против првостепеног решења којим се одбија захтев за издавање одобрења за набављање оружја и муниције, за ношење оружја за личну безбедност, односно којим се ношење оружја забрањује и којим се одузима дозвола за ношење и држање оружја и муниције, па је одлучио као у тач. 2) до 4) изреке.

Стога је Суд оценио да има основа да се, поводом поднетих иницијатива, у складу са одредбом члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покрене поступак за оцену уставности одредаба члана 8. став 10, члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4. Закона о оружју и муницији, па је одлучио као у тач. 2) и 4) изреке.

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 46. тач. 1) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-117/2007 од 7. октобра 2010. године

**Статут Лекарске коморе Србије**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08 и 14/10)**  
**– члан 43. став 8. и чл. 47. и 48.**

Уставни суд донео је

**РЕШЕЊЕ**

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 43. став 8. и чл. 47. и 48. Статута Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08 и 14/10).

2. Покреће се поступак за оцену законитости Правилника о раду судова части Лекарске коморе Србије, који је донела Скупштина Лекарске коморе Србије 5. децембра 2008. године.

3. Решење доставити Лекарској комори Србије, ради давања одговора.

4. Рок за давање одговора је 60 дана од дана пријема Решења.

**Образложење**

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 38. II тачка 1) и III тачка 3), члана 51. ст. 4, 5. и 6. и члана 52. став 2. Правилника о раду судова части Лекарске коморе Србије, који је донела Скупштина Лекарске коморе Србије 5. децембра 2008. године. Подносилац иницијативе наводи да су оспореним одредбама члана 38. Правилника предвиђене новчане казне у висини већој од висине прописане Законом о коморама здравствених радника, као и трајно одузимање лиценце за рад на основу члана 198. Закона о здравственој заштити, иако Правилником, а ни Законом о коморама здравствених радника није предвиђена дисциплинска одговорност за тешко кривично дело против здравља људи за које се може изрећи ова мера. Одредбама члана 51. ст. 4, 5. и 6. и члана 52. став 2. Правилника уређени су застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка и рокови застарелости на начин који је несагласан са одредбама Закона о коморама здравствених радника.

У одговору доносиоца оспореног акта се, поред осталог, наводи да је Лекарска комора утврдила повреде професионалне дужности или угледа члана коморе као лаке, тешке и особито тешке, у складу са овлашћењима из члана 40. став 2. Закона о коморама здравствених радника.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник донела Скупштина Лекарске коморе Србије 5. децембра 2008. године, на основу одредаба чл. 39. до 47. Закона о коморама здравствених радника и чл. 43, 45. до 48. Статута лекарске коморе („Службени гласник РС“, број 111/06). Оспореним Правилником уређују се организација, надлежност и састав судова части, дисциплинска одговорност чланова коморе, изузеће судија, поступак пред судом части, доношење одлука, врсте одлука које доноси суд части, дисциплинске мере, жалба и поступак по жалби на одлуке суда части, трошкови поступка, извршење мера и казни, застарелост и друга питања везана за поступак и одлучивање судова части.

Одредбама члана 38. Правилника су утврђене дисциплинске мере за лаке, тешке и особито тешке повреде професионалне дужности или угледа члана Коморе. Оспореном одредбом II тачка 1) овог члана Правилника утврђена је, као дисциплинска мера за тешке повреде, новчана казна, чија су висина и трајање већи од висине и трајања новчане казне која се изриче за лаке повреде професионалне дужности или угледа члана Коморе, а оспореном одредбом III тачка 3) као дисциплинска мера за особито тешке повреде утврђено је трајно одузимање лиценце на основу члана 198. Закона о здравственој заштити.

Оспореним одредбама члана 51. Правилника предвиђено је: да после сваког прекида застарелост почиње поново да тече, с тим да застарелост наступа у сваком случају када протекне два пута онолико времена колико је по овом правилнику потребно за застарелост покретања поступка, односно извршења изречене мере, изузев када се ради о случајевима из ст. 5. и 6. овог члана (став 4); да ако се због повреде против лекара води поступак пред Судом части а истовремено је покренут или се води прекршајни или кривични поступак, Суд части може застати са поступком до окончања кривичног, односно прекршајног поступка (став 5); да у случају из предходног става застарелост пред Судом части не тече, односно наставља да тече од дана правоснажне одлуке у кривичном, односно прекршајном поступку (став 6).

Одредбама члана 52. Правилника утврђено је да се одредбе овог правилника примењују на повреде учињене од дана доношења Закона о коморама здравствених радника (став 1) и да на повреде учињене од дана ступања на снагу Закона о коморама здравствених радника, 10. децембра 2005. године, до ступања на снагу овог правилника рокови застарелости теку од дана ступања на снагу овог правилника (оспорени став 2).

Уставом Републике Србије је утврђено 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) и да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1).

Законом о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, број 107/06) прописано је: да комора доноси статут и друге опште акте у складу са законом и статутом коморе, да се статутом коморе, поред осталог, ближе уређују послови које комора обавља у оквиру законских овлашћења,



начин обављања послова коморе, унутрашња организација и рад коморе, састав, начин и поступак избора и надлежност органа коморе, орган коморе који именује посредника, поступак посредовања, орган коморе који образује судове части, састав судова части, услови и начин избора и разрешења судија, надлежност судова части, лакше и теже повреде професионалних дужности и угледа члана коморе, поступак за покретање и утврђивање одговорности члана коморе, поступак пред судом части, изрицање мера, начин извршења изречених мера и рокови за покретање поступка и извршење мера, као и друга питања од значаја за решавање спорова (члан 29. ст. 1. и 2); да члан коморе дисциплински одговара пред судом части ако чињењем или нечињењем изврши повреду професионалне дужности или угледа члана коморе (члан 39); да члан коморе врши повреду професионалне дужности или угледа члана коморе ако поступа у супротности са одредбама закона којим се уређује здравствена заштита и закона којим се уређује здравствено осигурање у пружању здравствене заштите пацијентима, повреди етички кодекс, обавља здравствену делатност нестручно, односно у супротности са савременим достигнућима медицинске, стоматолошке, односно фармацеутске науке и праксе, или ако начини стручну грешку, својим понашањем према пацијентима, другим члановима коморе или трећим лицима повреди углед професије, у обављању здравствене делатности злоупотреби средства здравственог осигурања, не испуњава обавезе члана коморе утврђене законом, статутом и другим општим актима коморе, да се статутом коморе одређују и друге повреде професионалне дужности или угледа члана коморе и да кривична или прекршајна одговорност, односно одговорност члана коморе из радног односа код послодавца, не искључује дисциплинску одговорност члана коморе по овом закону (члан 40); да ако се на основу чињеница до којих комора дође у поступку посредовања из члана 38. овог закона, као и из притужби грађана или из других околности, посумња да је члан коморе извршио повреду професионалне дужности или угледа члана коморе из члана 40. овог закона, комора покреће дисциплински поступак против свог члана пред судом части (члан 41); да се суд части образује као суд части првог степена и суд части другог степена, да се суд части првог степена образује у седишту огранка коморе, а суд части другог степена у седишту коморе (члан 42); да за повреде професионалне дужности или угледа члана коморе из члана 40. овог закона суд части може изрећи једну од следећих дисциплинских мера – јавну опомену, новчану казну у висини до 20% од просечне месечне зараде по запосленом у Републици, у месецу који претходи месецу у коме се казна изриче, по подацима републичког органа надлежног за послове статистике, привремену забрану самосталног рада у обављању одређених послова здравствене делатности и привремену забрану самосталног рада у обављању здравствене делатности (члан 43); да се дисциплинске мере из члана 43. тач. 1) и 2) овог закона изричу за лакше повреде професионалне дужности и угледа члана коморе, да се дисциплинска мера из члана 43. тачка 2) овог закона може изрећи у трајању од једног до шест месеци, да се дисциплинске мере из члана 43. тач. 3)

и 4) овог закона изричу за тежу повреду професионалне дужности и угледа члана коморе и да дисциплинске мере из члана 43. тач. 3) и 4) овог закона не могу трајати краће од шест месеци, ни дуже од једне године, а у изузетним случајевима могу трајати до пет година (члан 44); да се у поступку пред судом части сходно примењују одговарајућа правила управног поступка о усменој расправи, доказивању, записнику и достављању, ако овим законом није друкчије одређено и члан коморе чија се дисциплинска одговорност утврђује мора бити саслушан у дисциплинском поступку и мора му се омогућити одбрана, да се о саслушању члана коморе и спровођењу других доказа у дисциплинском поступку пред судом части води записник и да о жалби против одлуке суда части првог степена решава суд части другог степена (члан 45); да застарелост покретања поступка пред судом части наступа истеком једне године од дана учињене повреде професионалне дужности и угледа члана коморе из члана 40. овог закона, да застарелост извршења мере из члана 43. тач. 1) до 4) овог закона наступа по истеку шест месеци од дана правноснажности одлуке о изреченој мери, да се застарелост прекида сваком радњом која се предузима ради покретања поступка пред судом части или извршења мере и да после сваког прекида рок застарелости почиње поново да тече, с тим да застарелост настаје у сваком случају када протекне два пута онолико времена колико је по овом закону потребно за застарелост покретања поступка, односно извршења изречене мере (члан 47).

Одредбама члана 43. Статута Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08 и 14/10) прописано је да се образују судови части првог степена при регионалним коморама и Врховни суд части на нивоу Коморе Србије. Одредбом става 8. овог члана Статута предвиђено је да се начин рада и вођења поступка судова части Коморе уређују правилницима о раду судова части, а начин избора судова части посебним Правилником који доноси Скупштина Коморе.

Одредбама чл. 46. и 47. Статута утврђена је дисциплинска одговорност члана коморе који чињењем или нечињењем изврши повреду професионалне дужности или угледа члана коморе, ако: 1) повреди Кодекс медицинске етике; 2) обавља здравствену делатност нестручно; и 3) не испуњава обавезе члана коморе утврђене законом, статутом и другим општим актима коморе.

Одредбама члана 48. Статута прописано је: да повреде професионалне дужности или угледа члана Коморе могу бити: 1) лаке, 2) тешке, и 3) особито тешке (став 1); да се за лаке повреде члану коморе могу изрећи следеће дисциплинске мере – опомена, јавна опомена, новчана казна на основу члана 43. став 2. тачка 2) Закона о коморама здравствених радника (став 2); да се за тешке повреде могу изрећи следеће дисциплинске мере – новчана казна, привремено ограничење обима и врсте послова којима се члан Коморе бави, привремено одузимање лиценце на основу члана 197. Закона о здравственој заштити (став 3); да се за особито тешке повреде члану могу изрећи следеће дисциплинске мере – привремено или трајно ограничење обима и врсте послова којима се члан Коморе бави, привремено одузимање

лиценце, трајно одузимање лиценце на основу члана 198. Закона о здравственој заштити (став 4); да се лаке, тешке и особито тешке дисциплинске повреде и дисциплински поступак уређују правилником (став 5).

Полазећи од тога да је одредбама чл. 39. до 47. Закона о коморама здравствених радника уређена дисциплинска одговорност чланова коморе пред судом части, да су утврђене повреде професионалне дужности или угледа члана коморе, дисциплинске мере, поступак пред судом части, правни лекови против одлука суда части, застарелост покретања поступка и извршења дисциплинске мере, да је одредбом члана 29. став 2. овог закона прописано да се статутом коморе, поред осталог, ближе уређују орган коморе који образује судове части, састав судова части, услови и начин избора и разрешења судија, надлежност судова части, лакше и теже повреде професионалних дужности и угледа члана коморе, поступак за покретање и утврђивање одговорности члана коморе, поступак пред судом части, изрицање мера, начин извршења изречених мера и рокови за покретање поступка и извршење мера, као и друга питања од значаја за решавање спорова, као и да се, према одредби члана 40. став 2. овог закона, статутом коморе одређују и друге повреде професионалне дужности или угледа члана коморе, Уставни суд је оценио да се основано могу поставити питања:

1) да ли се оспореним Правилником могу уређивати питања дисциплинске одговорности члана Лекарске коморе и поступка пред Судом части за која је Закон о коморама здравствених радника изричито прописао да се уређују статутом коморе, а не правилником;

2) да ли се одредбом члана 43. став 8. оспореног Статута могло предвидети да се начин рада и вођења поступка судова части Коморе уређују правилницима о раду судова части, а начин избора судова части посебним Правилником који доноси Скупштина Коморе;

3) да ли је одредбама члана 47. Статута могао бити сужен број случајева у којима члан коморе врши повреду професионалне дужности или угледа члана коморе тако што су предвиђени само неки од случајева утврђених чланом 40. Закона о коморама здравствених радника, а нарочито када се има у виду да одредба члана 40. став 2. Закона садржи овлашћење да се статутом коморе одређују и друге повреде професионалне дужности или угледа члана Коморе, осим законом предвиђених;

4) да ли су се дисциплинске мере које Суд части може изрећи могле утврдити одредбама члана 48. Статута на другачији начин од законом прописаних, а нарочито да ли се одредбом става 4. истог члана Статута могло прописати да се лаке, тешке и особито тешке дисциплинске повреде и дисциплински поступак уређују правилником, с обзиром на то да су одредбом члана 43. Закона о коморама здравствених радника утврђене дисциплинске мере које суд части може изрећи за повреде професионалне дужности или угледа члана коморе;

5) да ли се одредбом члана 52. став 2. Правилника могао утврдити почетак тока рокова застарелости на другачији начин од предвиђеног у одредбама члана 47. Закона о коморама здравствених радника;

б) да ли је одредба члана 52. став 1. Правилника којом је утврђена његова ретроактивна примена на повреде учињене од дана доношења Закона о коморама здравствених радника сагласна са одредбом члана 197. став 1. Устава;

7) да ли су општи акти наведени у тач. 1) и 2) изреке овог решења сагласни са Уставом, с обзиром на то да се основано постављају питања њихове сагласности са Законом о коморама здравствених радника, а одредбом члана 195. став 1. Устава утврђен је принцип да сви општи акти у Републици Србији морају бити у сагласности са законом, као и да је одредбама члана 52. став 1. Правилника утврђено његово повратно дејство супротно одредби члана 197. став 1. Устава.

Сагласно изнетом, Уставни суд је оценио да има основа да се поводом поднете иницијативе, у складу са одредбом члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покрене поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 43. став 8. и чл. 47. и 48. Статута Лекарске коморе Србије и Правилника о раду судова части Лекарске коморе Србије.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тачка 1) и члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-172/2009 од 7. октобра 2010. године

**Уредба о поступању државних органа, организација и правних лица  
према неактивним привредним субјектима брисаним из регистра  
привредних субјеката  
(„Службени гласник РС“, број 49/06)**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости Уредбе о поступању државних органа, организација и правних лица према неактивним привредним субјектима брисаним из регистра привредних субјеката („Службени гласник РС“, број 49/06).

2. Ово решење доставити Влади, ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора је 30 дана од дана пријема решења.

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Уредбе наведене у изреци. По мишљењу подносилаца иницијатива, Влада је оспореном Уредбом прекорачила

Уставом утврђено овлашћење из члана 90. став 2. Устава од 1990. године да доноси уредбе у извршавању закона, јер је Уредбом уредила питања која се односе на статус и имовину брисаних привредних субјеката, односно питања која, како наводе, могу бити уређена само законом. Наводе даље, да било који разлог брисања привредног субјекта из регистра претпоставља спровођење поступка превођења имовине брисаног привредног субјекта на осниваче и да се оспореном Уредбом ограничава право оснивача да располажу имовином брисаног привредног субјекта, супротно одредбама члана 360. Закона о привредним друштвима, као и одредбама Устава којима се јемчи право на имовину.

У одговору Владе наводи се да је одредбом члана 82. став 1. Закона о регистрацији привредних субјеката („Службени гласник РС“, бр. 55/04 и 61/05) прописана обавеза привредних друштава да поднесу регистрациону пријаву за превођење у Регистар привредних субјеката Агенције за привредне регистре најкасније до 15. јуна 2005. године, а за предузетнике до 15. јуна 2006. године и да су привредна друштва која до прописаног рока нису поднела пријаву за превођење преведена у статус неактивних привредних субјеката у складу са чланом 84. став 2. наведеног закона. На основу одредбе члана 68. став 2. Закона о регистрацији привредних субјеката, ови привредни субјекти су по истеку рока од 12 месеци од дана превођења у статус неактивних привредних субјеката брисани из Регистра. Наводи се даље да је одредбама члана 452. ст. 2. и 4. Закона о привредним друштвима утврђена обавеза привредних друштава да у року од две године од дана ступања на снагу Закона ускладе своју организацију и акте са тим законом и да привредна друштва која не поступе у складу са Законом престају са радом и бришу се из Регистра привредних субјеката после спроведеног поступка ликвидације који по службеној дужности покреће Регистар о трошку субјекта ликвидације. Међутим, Законом о регистрацији привредних субјеката није уређен поступак ликвидације по службеној дужности, те је стога настала правна празнина у могућности извршавања Закона. Како је применом члана 68. став 2. Закона о регистрацији привредних субјеката брисано укупно 146.500 неактивних привредних субјеката из Регистра, Влада је донела оспорену Уредбу ради заштите интереса трећих лица, као и потребе да се регулишу поступци државних органа према таквим привредним субјектима „у периоду до доношења законских одредаба којим би се регулисао поступак ликвидације по службеној дужности“. У одговору се наводи и да је уредба општи акт којим Влада остварује своју извршну функцију, као и да се уредбом подробније разрађује друштвени однос који је уређен законом или другим општим актом Народне скупштине, у складу са сврхом и циљем закона или другог општег акта Народне скупштине, као и да Устав не захтева изричито законско овлашћење за доношење уредаба. Полазећи од тога да оспореном уредбом нису регулисани статус и судбина имовине неактивних привредних субјеката који су брисани из Регистра, већ је „омогућено једнообразно поступање државних органа у периоду до доношења законских одредаба којима ће предметна питања бити регулисана,

као и да су решене на целовит начин многе недоречене правне ситуације које проистичу из Закона о регистрацији привредних субјеката и Закона о привредним друштвима“, Влада сматра да су оспореном уредбом уређени односи у оквиру Уставом утврђеног овлашћења Владе да доноси уредбе у извршавању закона.

У иницијативи за оцену уставности и законитости оспорене уредбе, која је поднета након добијања одговора Владе, истиче се да је наведеном уредбом са законском снагом Влада наложила Агенцији за привредне регистре да избрише сва правна лица која се у складу са Законом о Агенцији за привредне регистре и Законом о привредним друштвима нису пререгистровала по новом закону, чиме је, како се наводи, дошло до фактичког гашења привредноправних субјеката који су имали и права и обавезе у правном промету и који су овим чином *de facto* и *de iure* изгубили правну и постулативну способност. Како се над овим правним субјектима не може водити ни стечај, ни ликвидација, то је оспорена Уредба, по мишљењу подносиоца иницијативе, у супротности са законом предвиђеним начином престанка правних лица која могу да престану само путем стечаја или ликвидације. Стога, по мишљењу иницијатора, оспорена уредба није у сагласности са одредбом члана 32. Устава којом се јемчи право на правично суђење, супротна је уставном начелу о подели власти на извршну, судску и законодавну, „угрожава“ право на имовину из члана 58. Устава лицима која имају правоснажне пресуде или право у настанку које је прекинуто без адекватног начина регулисања дуговања који постоје у поступцима ликвидације и стечаја. Оспорена уредба није у сагласности ни са одредбама чл. 52, 181. и 345. Закона о привредним друштвима, којима су уређени разлози за престанак предузетника, друштва са ограниченом одговорношћу и акционарског друштва.

Влада је у одговору навела у основи истоветне разлоге који су дати и у одговору који је доставила поводом раније поднетих иницијатива.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорена Уредба о поступању државних органа, организација и правних лица према неактивним привредним субјектима брисаним из Регистра привредних субјеката („Службени гласник РС“, број 49/06) донета на основу одредбе члана 90. тачка 2) Устава од 1990. године, а у вези са чланом 68. став 2. Закона о регистрацији привредних субјеката („Службени гласник РС“, бр. 55/04 и 61/05). Оспореном Уредбом: уређује се поступање државних органа, организација и правних лица према неактивним привредним субјектима брисаним из Регистра привредних субјеката у погледу средстава тих субјеката, поступака који се воде пред судовима и другим надлежним органима и располагања њиховом имовином (члан 1); утврђује се да неактивним привредним субјектима који се бришу из Регистра престаје правна и пословна способност даном брисања (члан 2); одређује се да се средства брисаног субјекта која се у моменту брисања налазе на његовом рачуну код банке преносе на посебан рачун, у складу са прописима којима се уређују послови платног промета и да ће се плаћање обавеза према брисаном субјекту, по правном основу који

је настао пре његовог брисања из Регистра, вршити у складу са одредбама закона којим се уређује ванпарнични поступак у делу који се односи на судски депозит (члан 3); прописује се да се на поступке који се воде пред судовима, државним органима и организацијама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и правним лицима која поступак воде као поверени посао, у којима је једна од странака брисани субјект, примењују закони којима се уређују ти поступци у делу који се односи на прекид, односно обуставу поступка (члан 4); одређује се да надлежни државни органи, организације и правна лица не могу да спроводе, региструју односно уписују располагања имовином брисаног субјекта која су вршена после његовог брисања из Регистра (члан 5); предвиђа се да изузетно, поступак по захтеву за регистрацију односно упис права на покретним и непокретним стварима брисаног субјекта у корист трећег лица, може да се покрене и/или оконча и после ступања на снагу ове уредбе, ако су се за то стекли законски услови до дана његовог брисања и да заложна права на имовини брисаног субјекта стечена до дана његовог брисања остају на снази (члан 6) и да је Агенција за привредне регистре дужна да на својој интернет страни обезбеди доступност података о брисаном субјекту (члан 7).

Полазећи од тога да су истекли рокови за усаглашавање закона и републичких прописа донетих за извршавање закона који су донети на основу раније важећег Устава са Уставом Републике Србије од 2006. године, уставност оспорене Уредбе, на основу одредаба члана 167. Устава, оцењује се у односу на Устав који је на снази. Поступак оцене уставности и законитости оспорене Уредбе по иницијативама које су поднете пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) настављен је у складу са одредбама тог закона (члан 112).

Уставом је утврђено: да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); 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 и да се законом може ограничити начин коришћења имовине (члан 58. ст. 1. до 3); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима, одговорност и санкције за повреду закона, других прописа и општих аката, јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тач. 2), 6) и 7)); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7)); да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине и да доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тач. 2) и 3)).

Законом о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 125/04) прописано је: да привредно друштво стиче својство правног лица уношењем података о том друштву у Регистар који се води на начин прописан законом којим се уређује регистрација привредних субјеката (члан 8); да предузетник, у смислу овог закона, јесте физичко лице које је регистровано и које ради стицања добити у виду занимања обавља све законом дозвољене делатности, укључујући уметничке и старе занате и послове домаће радности и да се предузетник региструје у складу са законом којим се уређује регистрација привредних субјеката (члан 48. ст. 1. и 4); да предузетник одговара за све обавезе из обављања делатности целокупном имовином (члан 49) и да се брише из регистра у случајевима наведеним у члану 52. Закона; прописани су основи престанка друштва с ограниченом одговорношћу (члан 181) и разлози за престанак акционарског друштва (члан 345); да се ликвидација привредног друштва спроводи у складу са овим законом када друштво има довољно финансијских средстава за покриће свих својих обавеза, а нарочито: ако му је изречена мера забране обављања делатности због тога што не испуњава услове за обављање делатности а у року одређеном у изреченој мери не испуни те услове, односно не промени делатност, ако престану да постоје природни и други услови за обављање делатности, истеком времена за које је основано, ако се број оснивача, односно чланова привредног друштва, осим код акционарског друштва и друштва с ограниченом одговорношћу сведе на један, а у року од шест месеци ако овим законом није друкчије уређено, регистру се не пријави нови члан, ако није организовано у складу са овим законом, ако не обавља делатност дуже од две године непрекидно и у случају ништавости оснивања друштва у складу са законом (члан 347); да се ликвидација привредног друштва спроводи одлуком ортака, чланова или акционара (члан 348); да привредно друштво не може предузимати нове послове, већ само послове везане за спровођење ликвидационог поступка као што су продаја имовине, плаћање поверилаца, наплата потраживања и друге послове нужне за ликвидацију друштва. и да се у поступку ликвидације привредног друштва не плаћају дивиденде нити се имовина друштва расподељује ортацима, члановима или акционарима пре плаћања свих потраживања поверилаца (члан 352); да се имовина привредног друштва у ликвидацији која преостане после измирења потраживања поверилаца и других потраживања расподељује од стране ликвидационог управника ортацима, члановима и акционарима (члан 360. став 1); да су привредна друштва, предузетници и други облици повезивања и организовања за обављање привредне делатности дужни да своју правну форму, органе, акционаре и чланове, основни капитал, акције и уделе, пословно име, меморандуме, делове предузећа са одређеним овлашћењима у правном промету, као и своје опште акте и оснивачке уговоре ускладе са одредбама овог закона у року од две године од дана ступања на снагу овог закона, ако овим законом није друкчије уређено и да постојећа привредна друштва, предузетници и други облици повезивања и организовања за обављање привредне делатности, који не поступе на начин и у року из става 2.



овог члана, престају са радом после спроведеног поступка ликвидације о трошку субјекта ликвидације, који по службеној дужности покреће регистар и бришу се из регистра (члан 452. ст. 2. и 4).

Законом о регистрацији привредних друштава („Службени гласник РС“, бр. 55/04, 61/05 и 111/09) прописано је: да привредни субјект који две године узастопно не поднесе Регистру годишњи финансијски извештај из члана 44. овог закона, Регистратор преводи у статус неактивног субјекта и обележава га ознаком „неактиван“ (члан 67. став 1); да се по истеку рока од 12 месеци од дана превођења у статус неактивног субјекта, привредни субјект брише из Регистра (члан 68. став 2); да се брисање привредног субјекта из регистра врши на основу регистрационе пријаве за брисање коју ликвидациони управник подноси у року од 15 дана од дана окончања поступка ликвидације, односно пријаве коју стечајни управник подноси у року од 15 дана од дана закључења стечајног поступка (чл. 69. и 70) и да се брисање предузетника из регистра врши на основу регистрационе пријаве предузетника и регистрационе пријаве поднете од наследника или законом овлашћеног органа (члан 71); да су привредни субјекти из члана 4. овог закона који су до дана ступања на снагу овог закона уписани у одговарајући регистар, дужни да на прописаном обрасцу поднесу Регистру регистрациону пријаву за превођење у Регистар, најкасније до 15. јуна 2005. године, осим предузетника који регистрациону пријаву за превођење у Регистар подносе најкасније до 15. јуна 2006. године (члан 82. став 1); да ће се поступци регистрације привредних субјеката из члана 4. овог закона, започети до дана ступања на снагу овог закона, окончати по прописима по којима су започети и да су привредни субјекти из става 1. овог члана дужни да најкасније у року од 15 дана од дана правноснажности решења о упису у одговарајући регистар, поднесу Регистру регистрациону пријаву за превођење у Регистар, ако је поступак регистрације правноснажно окончан после истека рока из члана 82. став 1. овог закона (члан 83); и да ако привредни субјекти не поступе у складу са чл. 82. и 83. овог закона, Регистратор их преводи у неактиван статус, у складу са овим законом (члан 84).

Законом о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС“, бр. 46/06 и 111/09) прописано је да су правна лица, односно предузетници дужни да редовне годишње финансијске извештаје за извештајну годину доставе Агенцији, најкасније до краја фебруара наредне године, осим ако посебним прописом није друкчије уређено (члан 30. став 1) и да ће се новчаном казном од 100.000 до 3. 000.000. динара казнити за привредни преступ правно лице ако не достави финансијски извештај у складу са чланом 30. овог закона (члан 68. став 1. тачка 12)).

Законом о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09) уређени су услови и начин покретања и спровођења стечаја над правним лицима.

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08) прописано је да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (члан 42. став 1).

Оспорена Уредба, према визи, донета је на основу одредбе члана 90. став 2. Устава од 1990. године која по садржини одговара одредби члана 123.

тачка 3) Устава од 2006. године, којом је утврђено да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, а у вези са чланом 68. став 2. Закона о регистрацији привредних субјеката којим је прописано да се по истеку рока од 12 месеци од дана превођења у статус неактивног субјекта, привредни субјект брише из регистра.

Из наведених одредаба Закона о регистрацији привредних субјеката произлази да се у неактивне субјекте који се, сагласно одредби члана 68. став 2. Закона, бришу из регистра, преводе привредни субјекти који у прописаном року нису поднели регистрациону пријаву за превођење у Регистар (чл. 82. до 84), као и привредни субјекти уписани на основу овог закона у Регистар код Агенције за привредне регистре, а који две године узастопно не поднесу Регистру финансијски извештај сагласно одредбама Закона о рачуноводству и ревизији (члан 67. став 1), и да се ови субјекти бришу из регистра по истеку рока од 12 месеци од дана превођења у статус неактивног субјекта (члан 68. став 2). Брисање из регистра у другим случајевима, сагласно одредбама чл. 69. и 70. Закона, врши се на основу регистрационе пријаве по окончању поступка ликвидације, односно закључења стечајног поступка. Из наведених одредаба чл. 69. и 70. Закона о регистрацији привредних субјеката, као и одредаба Закона о привредним друштвима и Закона о стечају, произлази и да брисању привредног друштва из регистра које има довољно финансијских средстава за покриће својих обавеза претходи поступак ликвидације, а привредног друштва које није солвентно поступак стечаја, да се ови поступци спроводе ради решавања имовинских права и обавеза привредног субјекта који престаје да постоји сагласно наведеним законима, као и да привредни субјекти до окончања поступка ликвидације, односно стечаја имају својство правног лица са правима и обавезама утврђеним законом. По спроведеном поступку ликвидације, на основу Закона о привредним друштвима, имовина привредног друштва у ликвидацији која преостане после измирења потраживања поверилаца и других потраживања расподељује се од стране ликвидационог управника ортацима, члановима и акционарима (члан 360. став 1). Када је реч о привредним субјектима који у законом прописаном року нису поднели пријаву за превођење у Регистар, односно који у року утврђеном Законом о привредним друштвима нису извршили усклађивање правне форме и аката са тим законом, Закон о привредним друштвима предвиђа да престају са радом после спроведеног поступка ликвидације о трошку субјекта ликвидације, који по службеној дужности покреће регистар (члан 452. став 4). Закон о регистрацији привредних субјеката, међутим, прописује брисање и ових субјеката из регистра по истеку 12 месеци од превођења у статус „неактиван“, не одређујући да се брисање врши тек након спроведеног поступка ликвидације, како је то одређено Законом о привредним друштвима. Имајући у виду да је Законом о привредним друштвима прописано да привредно друштво стиче својство правног лица уношењем података о том друштву у Регистар који се води на начин прописан законом којим се уређује регистрација привредних субјеката (члан 8), као и да се привредни

субјекти из члана 67. став 1. и члана 84. Закона о регистрацији привредних субјеката преводе у „неактивне“, а након истека рока од 12 месеци по сили закона бришу из Регистра (члан 68. став 2), произлази да „неактивни“ субјекти брисањем из Регистра губе својство правног лица пре него што је претходно спроведен поступак решавања права и обавеза у вези са имовином субјекта који се брише.

Полазећи од тога да Законом о привредним друштвима, као ни Законом о регистрацији привредних субјеката није уређен поступак ликвидације који „по службеној дужности покреће регистар“, као ни правне последице брисања субјекта из Регистра без претходно спроведеног поступка ликвидације, односно стечаја или да није уређено поступање са имовином привредног субјекта који је брисан из Регистра на основу одредбе члана 68. став 2. Закона о регистрацији привредних субјеката, Уставни суд је оценио да се основано поставља питање да ли су оспореном уредбом уређени односи у извршавању закона, сагласно овлашћењу Владе утврђеном одредбама члана 123. Устава или су непосредно уређени односи који се сагласно Уставу могу уређивати само законом, и то:

1) да ли се уредбом, као актом ниже правне снаге од закона, може уређивати начин поступања са имовином брисаног субјекта, те с тим у вези с правом и обавезом оснивача привредног друштва, као и трећих лица-поверилаца друштва;

2) да ли се уредбом, као актом ниже правне снаге од закона, може одређивати који се закони и у ком делу примењују на поступање са имовином брисаног субјекта и поступке који се воде пред судовима и државним органима и организацијама, у којима је једна од странака брисани субјект.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тачка 1) и члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУ-223/2006 од 28. октобра 2010. године

**Закон о здравственој заштити**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09 – други закон)**  
**– члан 277.**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Покреће се поступак за оцењивање уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 277. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09 – други закон).

2. Ово решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора из тачке 2) је 30 дана од дана достављања Решења Народној скупштини.

### Образложење

Уставном суду поднет је већи број иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 277. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09 – други закон), као и њихове сагласности са Конвенцијом Међународне организације рада број 111 која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 3/61) и општеприхваћеним правилима међународног права.

У првој групи иницијатива наводи се, поред осталог, да се овим одредбама Закона, којима је укинута право здравственим радницима на допунски рад у установи основаној приватним капиталом и у приватној пракси после три године, смањује достигнути ниво људских права и тиме крши одредба члана 20. Устава. Такође, истиче се да је оспореним одредбама извршена дискриминација здравствених радника по основу професије и у односу на раднике других струка, што је у супротности са одредбама чл. 21. и 60. Устава. Иницијатори даље наводе да је оспореним одредбама повређено право на једнак положај на тржишту власника приватне праксе и приватних здравствених установа, јер је здравственим радницима почев од 11. децембра 2008. године онемогућено да раде по основу уговора о допунском раду, док им је остављена могућност да допунски раде у здравственим установама у државној својини, што је у супротности са одредбама члана 84. Устава. Иницијатори сматрају да се оспореним одредбама повређује и начело једнакости свих облика својине и ставља у неповољнији положај приватна у односу на државну својину, што је у супротности и са одредбама члана 86. Устава. Што се тиче међународних правних аката, иницијатори су мишљења да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са Конвенцијом Међународне организације рада број 111 из 1958. године, која се односи на забрану дискриминације у погледу запошљавања и занимања, као ни са Европском социјалном повељом из Торина из 1961. године. Иницијатори предлажу да Уставни суд покрене поступак, донесе одлуку да су оспорене одредбе Закона несагласне са Уставом, као и да обустави извршење оспорених одредаба Закона до доношења коначне одлуке Уставног суда по иницијативама.

У другој групи иницијатива наводи се да укидање права лекара на допунски рад у „приватној својини“ после три године, представља смањење достигнутог нивоа људских права и кршење одредбе члана 20. Устава. Истовремено, сматрају иницијатори, лекарима је на тај начин ускраћено и право на слободан избор рада, у смислу члана 60. Устава. Оспореним одредбама Закона, наводи се даље, крши се принцип равноправности свих облика својине, зајемчен чланом 86. Устава, на штету приватних здравствених установа и ординација. Такође, оспореним законским одредбама се крши

и члан 194. Устава, којим је утврђено да закони морају бити у сагласности са Уставом. У иницијативама се истиче да су оспорене одредбе Закона у несагласности и са Конвенцијом МОП број 111 из 1958. године и Препоруком МОП број 111 о забрани дискриминације запослених, јер лекарима који раде у установама у државној својини уводе забрану допунског рада у приватној пракси, за разлику од других запослених за које та забрана не постоји. Иницијатори сматрају да је оспореним одредбама Закона лекарима ускраћено и право да обављају допунски рад, утврђено чланом 202. Закона о раду, с обзиром на то да је право на допунски рад право свих запослених, независно од тога код ког послодавца раде, посебно имајући у виду да Закон о раду прописује забрану дискриминације (чл. 18. до 20). Иницијатори предлажу да Уставни суд покрене поступак, утврди да су оспорене одредбе Закона несагласне са Уставом, Законом о раду, као и општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, а да се, до доношења коначне одлуке по иницијативама, обустави извршење оспорених одредаба Закона.

У иницијативи Лекарске коморе Србије се, поред осталог, наводи да Закон о раду прописује као право сваког запосленог, па тако и лекара, на допунски рад, с тим што се допунски рад не може обављати код истог послодавца (члан 202). Супротно томе, оспорене одредбе Закона дозвољавају допунски рад лекарима запосленим у здравственој установи у државној својини код свог послодавца, али не и у приватној пракси, односно код оснивача здравствене установе у приватној својини. Тиме су, по мишљењу иницијатора, лекари стављени у подређен положај у односу на остале запослене у Републици Србији. Такође, оспорене одредбе којима се лекарима забрањује да обављају допунски рад у приватној пракси, под претњом престанка радног односа код сталног послодавца, представљају, по мишљењу иницијатора, дискриминацију запослених и кршење одредаба чл. 18. до 20. Закона о раду. Посебну „правну нерегуларност“, сматра иницијатор, представља чињеница да је истим чланом 277. Закона о здравственој заштити лекарима као запосленима признато право на допунски рад у „пуном капацитету“ у складу са Законом о раду, али је то право ограничено на три године. Стога, ако лекари имају право на допунски рад као и остали запослени, онда им то стечено право не може после три године бити одузето. Надаље, лекари су на основу чл. 199. до 202. Закона о здравственој заштити и члана 202. Закона о раду заснивали допунски рад и у државној и у приватној лекарској пракси у протекле три године, па покушај да се оспореним одредбама Закона укине право лекара на допунски рад у приватној пракси представља смањивање достигнутог нивоа људских права и кршење одредаба члана 20. Устава, као и дискриминацију лекара по основу њихове професије, супротно одредбама члана 21. Устава. Иницијатор, такође, сматра да се оспореним одредбама Закона о здравственој заштити директно крши и право лекара на рад, зајемчено одредбама члана 60. Устава, као и да се приватна пракса и приватна својина стављају у неповољнији положај у односу на државну праксу и државну својину, што је у супротности са

чланом 86. Устава, који гарантује равноправност свих облика својине. Према мишљењу иницијатора, оспорене одредбе Закона нису у сагласности ни са одредбама Конвенције МОП број 111 и Препоруке МОП број 111 о забрани дискриминације запослених, јер праве недозвољену разлику искључујући могућност да лекари, сагласно члану 202. Закона о раду, обављају допунски рад у приватној пракси чиме се нарушава једнакост могућности у запошљавању, што представља директну дискриминацију лекара у односу на остале запослене. На крају, иницијатор предлаже да Уставни суд, ради спречавања наступања неотклоњивих штетних последица које примена оспорених одредаба Закона може нанети члановима Лекарске коморе Србије, „обустави извршење“ оспорених одредаба Закона до доношења коначне одлуке по иницијативи.

У једној иницијативи грађана из Враћа се наводи да се оспореним одредбама члана 277. Закона о здравственој заштити запослени стављају у неравноправан положај с обзиром на то да ли редован рад обављају код здравствених установа у државној својини или код оснивача приватне праксе, односно код здравствене установе која је у приватној својини, да у једном случају по сили закона губе радни однос, а да у другом случају, ако редовно раде код једног оснивача приватне праксе а допунски код другог, ова правна последица неће наступити. Иницијатор предлаже и да Уставни суд обустави од извршења оспорене одредбе Закона до коначне одлуке.

Коначно, у иницијативи Синдиката лекара и фармацеута Србије се, поред осталог, наводи да се оспореним одредбама члана 277. Закона ограничава право на рад и слободан избор занимања, као и на једнаку доступност свих радних места, с обзиром на то да после истека Законом утврђеног рока здравствени радници у здравственим установама у државној својини који раде пуно радно време не могу обављати послове здравствене делатности из своје струке код оснивача приватне праксе, по основу уговора о допунском раду. Полазећи од наведеног, иницијатор сматра да су оспорене одредбе Закона у супротности са одредбама чл. 21. и 60. Устава и одговарајућим одредбама Конвенције МОП број 111 из 1958. године и Препоруке МОП број 111 о забрани дискриминације запослених.

Уставни суд је, на седници од 5. фебруара 2009. године, донео Закључак да се иницијативе за оцену уставности одредаба члана 277. Закона о здравственој заштити доставе Народној скупштини на мишљење. Народна скупштина је доставила Суду мишљење 4. јуна 2009. године.

Народна скупштина сматра да одредбе члана 277. Закона нису у супротности са одредбама члана 20. Устава, с обзиром на то да се њима не ограничавају људска и мањинска права, односно да се не може говорити о ограничењу људских и мањинских права, јер оспореним одредбама Закона није угрожено, нити ограничено право на рад, као ни било које друго право зајемчено Уставом, већ је, напротив, проширена могућност радом ван радног односа, кроз закључивање уговора о допунском раду са својим послодавцем, односно са другим послодавцем у здравственим установама у државној својини. При томе се указује да треба имати у виду да је и у многим

другим областима, у зависности од специфичности обављања делатности, законом на посебан начин уређен рад ван радног односа, чиме се не нарушавају људска и мањинска права, односно право на рад. Такође се истиче да оспореним одредбама Закона није ограничено право на једнаку законску заштиту без дискриминације, да није нарушен Уставом утврђен принцип забране дискриминације по различитим основима, нити да су оспорене одредбе Закона у супротности са одредбама члана 60. Устава којима се јемчи право на рад, у складу са законом, као и право на слободан избор рада и доступност свих радних места под једнаким условима. Наиме, доносилац оспореног Закона сматра да се, имајући у виду да се оспореним законским одредбама уређује допунски рад, као врста рада ван радног односа, не може говорити о повреди права на рад, док се о ограничениости принципа доступности свих радних места под једнаким условима не може говорити с обзиром на чињеницу да једнаки услови постоје искључиво ако постоји иста правна ситуација, а што није случај ако се говори о праву на рад, односно праву на заснивање радног односа или пак, о обављању одређених послова ван радног односа, кроз допунски рад. Наиме, Народна скупштина наводи да се ради о две различите правне ситуације, те да се, имајући то у виду, може закључити да постоји основ за уређење ове области на посебан начин за здравствене раднике који раде пуно радно време у здравственим установама у државној својини. У мишљењу се даље истиче да оспорене одредбе Закона нису у супротности са одредбама члана 86. Устава, јер немају за циљ да уређују услове за обављање здравствене делатности или оснивање здравствених установа у приватној, односно државној својини, чиме би се могле довести у везу са наведеним уставним одредбама. Штавише, наводи се да у Закону о здравственој заштити, као ни у Закону о здравственом осигурању, не постоји ниједна одредба која у погледу услова за обављање здравствене делатности, односно услова за закључивање уговора са Републичким заводом за здравствено осигурање, нарушава равноправност свих облика својине, односно да се на идентичан начин уређује пословање здравствених установа у приватној својини са здравственим установама у државној својини. На крају се истиче да оспорене одредбе Закона нису у супротности ни са одредбама члана 194. Устава, јер се њима не уводи ниједан облик дискриминације који је забрањен међународним уговорима, односно Конвенцијом Међународне организације рада број 111. Из свега наведеног следи да су, по мишљењу Народне скупштине, оспорене одредбе члана 277. Закона о здравственој заштити у сагласности са одредбама чл. 20, 21, 60. и 194. Устава.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09 – други закон) донела је Народна скупштина на седници од 28. новембра 2005. године, Закон је ступио на снагу 5. децембра 2005. године и од тада није мењан нити је допуњаван, осим што је одредбом члана 109. Закона о трансплантацији ћелија и ткива („Службени гласник РС“, број 72/09) предвиђено да ће даном почетка примене овог закона (1. јануар 2010. године)

престати да важи одредба члана 48. став 3. Закона о здравственој заштити, у делу који се односи на узимање, чување и пресађивање делова људског тела. Овим законом уређује се систем здравствене заштите, организација здравствене службе, друштвена брига за здравље становништва, општи интерес у здравственој заштити, права и обавезе пацијената, здравствена заштита пацијената, оснивање Агенције за акредитацију здравствених установа Србије, надзор над спровођењем овог закона, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење здравствене заштите.

Оспорене одредбе члана 277. Закона о здравственој заштити имају карактер прелазних одредаба овог закона и њима је прописано да здравствени радник запослен у здравственој установи у државној својини који ради пуно радно време може обављати одређене послове здравствене делатности из своје струке код оснивача приватне праксе, односно код оснивача здравствене установе у приватној својини, по основу уговора о допунском раду из чл. 199–202. овог закона најдуже три године од дана ступања на снагу овог закона (став 1), а да здравственом раднику из става 1. овог члана престаје радни однос у здравственој установи у државној својини ако настави да ради код оснивача приватне праксе, односно код оснивача здравствене установе у приватној својини после истека рока из става 1. овог члана (став 2).

Уставом Републике Србије утврђено је: да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. став 2); да су пред Уставом и законом сви једнаки, 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 су свима под једнаким условима доступна сва радна места (члан 60. став 3); да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом (члан 68. ст. 1. и 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 се јемче приватна, задружна и јавна својина и да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 86. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, систем у области радних односа и систем у областима здравства (члан 97. тач. 8) и 10)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом и да не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5).

Допунски рад здравствених радника уређен је одредбама чл. 199. до 202. Закона о здравственој заштити. Тако је одредбама члана 199. Закона којима је уређен допунски рад здравствених радника, прописано: да здравствени радник запослен у здравственој установи и приватној пракси, који ради пуно радно време, може обављати одређене послове здравствене делатности из своје струке код свог послодавца, односно код другог послодавца,



ван редовног радног времена, закључивањем уговора о допунском раду са директором здравствене установе, односно оснивачем приватне праксе (став 1); да се уговор о допунском раду може закључити за пружање здравствених услуга које нису обухваћене обавезним здравственим осигурањем у погледу садржаја, обима и стандарда, односно за здравствене услуге које се не остварују у складу са начином и поступком остваривања права из обавезног здравственог осигурања, за пружање здравствених услуга које здравствена установа пружа за потребе организације обавезног здравственог осигурања, а за које не може на друкчији начин да обезбеди одговарајуће здравствене раднике и за пружање здравствених услуга које здравствена установа пружа за потребе лица која немају својство осигураног лица у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање (став 2); да здравствени радник из става 1. овог члана, по претходно прибављеној сагласности стручног савета и директора здравствене установе, односно оснивача приватне праксе у којој је запослен, може закључити само један уговор о допунском раду са другим послодавцем (став 3); да претходну сагласност из става 3. овог члана стручни савет и директор здравствене установе могу дати само под условом да рад здравственог радника ван редовног радног времена за који се закључује уговор о допунском раду, не утиче на организацију рада појединачних делова здравствене установе или здравствене установе у целини (став 4); да здравствени радник који обавља послове по основу уговора о допунском раду код другог послодавца супротно одредби става 3. овог члана чини повреду радне обавезе (став 5); да начин, поступак и услове, као и друга питања од значаја за организовање и обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси прописује министар (став 6). Према одредбама члана 200. Закона, запослени здравствени радник који обавља послове по основу уговора из члана 199. овог закона може обављати те послове у укупном времену које не може бити дуже од једне трећине пуног радног времена, за одређени број пацијената, односно здравствених услуга или медицинских поступака, да ће актом из члана 199. став 6. овог закона министар прописати који број пацијената, односно здравствених услуга или медицинских поступака здравствени радник може обављати по основу уговора из члана 199. овог закона. Чланом 201. Закона предвиђено је: да се уговор из члана 199. овог закона закључује у писменом облику и садржи врсту, начин, време трајања посла, висину и начин утврђивања накнаде за рад, обвезника уплате утврђене накнаде за пружену здравствену услугу, у складу са законом и општим актима (став 1); да пацијент коме је пружена здравствена услуга од стране здравственог радника у складу са чланом 199. овог закона, за пружену здравствену услугу уплаћује здравственој установи утврђену накнаду, о чему здравствена установа пацијенту издаје рачун на прописаном обрасцу (став 2); да здравствена установа у државној својини исплаћује здравственом раднику уговорену накнаду из става 1. овог члана, од накнаде коју је пацијент платио здравственој установи (став 3); да здравствена установа у државној својини исплаћује здравственом раднику висину утврђене

накнаде из средстава здравственог осигурања када се ти послови у здравственој установи обављају за потребе осигураних лица, на основу уговора о пружању здравствене заштите закљученог између здравствене установе и организације здравственог осигурања, у смислу члана 199. став 2. тачка 2) овог закона (став 4); да здравствена установа, односно приватна пракса, води евиденцију о уговорима из члана 199. овог закона које је закључила, да здравствена установа у финансијском плану посебно исказује и води средства која се остварују по основу пружања здравствених услуга у складу са чланом 199. овог закона (став 5); да је здравствена установа дужна да пацијенту пружи потпуне информације о начину и поступку пружања здравствених услуга у оквиру допунског рада здравствених радника, као и да на видним местима у здравственој установи истакне обавештење о могућностима и начину пружања здравствене заштите пацијентима ван редовног радног времена здравствених радника (став 6); да пацијент који је незадовољан пруженом здравственом услугом у складу са чланом 199. овог закона може уложити приговор заштитнику пацијентових права у здравственој установи, здравственој инспекцији, као и управном одбору здравствене установе (став 7). Чланом 202. Закона прописано је да здравствени радник који обавља послове по основу уговора из члана 199. овог закона има права из обавезног социјалног осигурања, у складу са законом.

Одредбама члана 1. Конвенције Међународне организације рада број 111, која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања („Службени лист ФНРЈ“, број 3/61) утврђено је: да за примену ове конвенције, израз дискриминација подразумева – а) свако прављење разлике искључење или давање првенства заснованог на раси, боји, полу, вери, политичком мишљењу, националном или социјалном пореклу, који иду за тим да униште или наруше једнакост могућности или поступања у погледу запошљавања или занимања и б) свако друго прављење разлике, искључења или давања првенства, које иде за тим да уништи или наруши једнакост могућности или поступања у погледу запошљавања или занимања, које ће моћи поименце назначити држава чланица након консултовања представничких организација послодаваца и радника, ако оне постоје, и других одговарајућих органа (став 1); да прављење разлика, искључење или давање првенства који се заснивају на траженим квалификацијама за неко одређено запослење нису сматрани као дискриминација (став 2); да за примену ове конвенције речи запошљавање и занимање подразумевају приступ стручном оспособљавању, приступ запошљавању и разним занимањима, као и услове запослења (став 3).

Ревидираном Европском социјалном повељом („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09) утврђено је да се, у намери да обезбеде ефективно остваривање права на рад, стране уговорнице обавезују да ефективно штите право радника да зарађује за живот на послу који је слободно одабрао (члан 1. тачка 2)).

Полазећи од разлога за оспоравање уставности одредаба члана 277. Закона о здравственој заштити и наведених одредаба Устава, основано се, по оцени Уставног суда, постављају следећа уставноправна питања:

– да ли се оспореним одредбама Закона доводи у питање достигнути ниво права на допунски рад здравствених радника који је прописан одредбама чл. 199. до 202. истог закона, јер се тако утврђено право прелазним одредбама Закона најпре временски ограничава за једну категорију здравствених радника, а потом и модификује смањивањем обима овог права у односу на круг послодаваца код којих се допунски рад може обављати;

– да ли се оспореним одредбама Закона доводи у дискриминисани положај здравствени радник запослен у државној здравственој установи коме се забрањује допунски рад у приватној здравственој установи и приватној пракси по два основа – у односу на друге професије и занимања и у односу на здравственог радника запосленог у приватној здравственој установи и приватној пракси, који допунски рад може да обавља у свим здравственим установама и приватној пракси, супротно одредбама члана 21. Устава којима је зајемчена забрана дискриминације;

– да ли је овим одредбама Закона повређено право здравственим радницима из државних здравствених установа на доступност радних места под једнаким условима из члана 60. Устава, јер за њих постоји забрана обављања допунског рада у одређеним облицима здравствене службе након протекла рока од три године од дана ступања на снагу оспореног Закона.

Уставни суд је оценио да се може поставити и питање сагласности оспореног члана 277. Закона са одредбама члана 1. Конвенције Међународне организације рада број 111 и члана 1. Ревидиране европске социјалне повеље.

Из наведеног, по оцени Уставног суда, следи да се основано поставља питање сагласности одредаба члана 277. Закона о здравственој заштити са Уставом и потврђеним међународним уговорима, те је Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, одлучио да покрене поступак за оцену уставности наведених одредаба Закона о здравственој заштити и њихове сагласности са потврђеним међународним уговорима.

Сагласно члану 82. тачка 10) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је одлучио да Решење о покретању поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 277. Закона о здравственој заштити достави Народној скупштини на одговор, са роком за давање одговора од 30 дана од дана пријема решења Суда, имајући у виду да је Народна скупштина у претходном поступку доставила Уставном суду мишљење поводом спорних питања.

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

**Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине  
(„Службени гласник РС“, број 36/09)  
– члан 73. став 2.**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Покреће се поступак за оцену уставности одредбе члана 73. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 36/09).

2. Решење доставити Народној скупштини ради давања одговора

3. Рок за давање одговора је 60 дана од дана пријема овог решења.

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 73. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 36/09). Подносилац иницијативе сматра да оспорена одредба Закона, која предвиђа да јединица локалне самоуправе преузима запослене са стањем на дан 31. децембра 2008. године, права, обавезе, опрему, средства за рад и архиву од фонда јединице локалне самоуправе који је основан у складу са чланом 100. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04), запослене у фондовима за заштиту животне средине „дели само у зависности да ли су радни однос засновали пре или после 31. децембра 2008. године“, чиме су повређени начело једнакости пред законом из члана 21. и право на рад из члана 60. Устава Републике Србије, а оспорена одредба има и ретроактивно дејство, забрањено чланом 197. Устава. Стога је, по мишљењу иницијатора, оспорена одредба Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине несагласна са наведеним одредбама Устава.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 73. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 36/09), прописано да јединица локалне самоуправе преузима запослене са стањем на дан 31. децембра 2008. године, права, обавезе, опрему, средства за рад и архиву од фонда јединице локалне самоуправе који је основан у складу са чланом 100. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04).

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); 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, 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. ст. 1. до 4); 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 заштите и унапређења животне средине и организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 8), 9) и 16)); 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).

Полазећи од наведених одредаба Устава, а имајући у виду да је Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине објављен 15. маја 2009. године, да је ступио на снагу 23. маја 2009. године, а да према оспореној одредби члана 73. овог закона, јединица локалне самоуправе преузима запослене са стањем на дан 31. децембра 2008. године, права, обавезе, опрему, средства за рад и архиву од фонда јединице локалне самоуправе, Уставни суд је оценио да се основано могу поставити следећа питања:

1) да ли се оспореном одредбом члана 73. Закона повређује начело забране дискриминације из члана 21. Устава када су у питању запослени у фонду јединице локалне самоуправе, јер њихов радноправни статус није исти и зависи од тога да ли су радни однос засновали пре или после 31. децембра 2008. године;

2) да ли је оспореном одредбом члана 73. Закона повређено право на рад из члана 60. Устава запослених који су у фонду јединице локалне самоуправе радни однос засновали после 31. децембра 2008. године, с обзиром на то да се на њих не односи обавеза преузимања;

3) да ли оспорена одредба има повратно дејство, имајући у виду да је Закон ступио на снагу 23. маја 2009. године, а да се у погледу преузимања запослених у фонду јединице локалне самоуправе узима стање на дан 31. децембра 2008. године, те да ли је у поступку доношења овог закона утврђен општи интерес за ретроактивну примену оспорене одредбе члана 73. Закона, у смислу одредбе члана 197. став 2. Устава.

Сагласно изнетом, Суд је оценио да има основа да се, поводом поднете иницијативе, у складу са одредбом члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покрене поступак за оцену уставности одредбе члана 73. став 2. оспореног Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 1) и члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

**Правилник о стицању и расподели зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Здравственог центра „Свети Лука“ у Смедереву, број 2560/2 од 29. јуна 2008. године**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Покреће се поступак за оцену законитости Правилника о стицању и расподели зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Здравственог центра „Свети Лука“ у Смедереву, број 2560/2 од 29. јуна 2008. године.

2. Ово решење доставити Здравственом центру „Свети Лука“ у Смедереву, ради давања одговора поводом покренутог поступка из тачке 1).

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 законитости Правилника наведеног у тачки 1) изреке. У иницијативи се истиче да је оспорени Правилник у супротности са одредбама члана 3. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05). Иницијатори наводе да је у Здравственом центру „Свети Лука“ у Смедереву у примени Појединачни колективни уговор донет 1999. године, да је оспорени Правилник донео Управни одбор Здравственог центра само за Службу за стоматолошку здравствену заштиту која чини организациони део Центра, као и да је послодавац анексима уговора о уређењу међусобних права, обавеза и одговорности, истовремено са доношењем Правилника, почео да мења уговоре о раду са запосленима у Служби за стоматолошку здравствену заштиту на начин противан Закону о раду. Према наводима иницијатора, послодавац је примењујући оспорени Правилник „заобишао законску процедуру и самоиницијативно изменио услове рада и избрисао до тада важеће одредбе које су се односиле на утврђивање зарада запослених у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Здравственог центра „Свети Лука“ у Смедереву“. Такође, иницијатори истичу да је Инспекторат за рад – Одељење инспекције рада за Подунавски управни округ указао Управном одбору Здравственог центра да спорни Правилник није у складу са чланом 3. Закона о раду и одредио рок од 60 дана да Центар отклони утврђене неправилности, али да послодавац није отклонио неправилности, већ је наставио са применом Правилника и на тај начин „повредио права запослених у Служби за стоматолошку здравствену заштиту“, јер их је, по мишљењу иницијатора, ставио у неповољнији положај у односу на друге запослене у Здравственом центру, супротно одредбама чл. 19, 20. и 104. Закона о раду. Стога иницијатори

предлажу да Уставни суд својом одлуком утврди да оспорени Правилник није у сагласности са законом.

На захтев Уставног суда, доносилац оспореног акта доставио је одговор у коме је истакао да ступањем на снагу Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05) одређене врсте стоматолошких здравствених услуга више не представљају права из обавезног здравственог осигурања, односно права која се обезбеђују из средстава Републичког завода за здравствено осигурање. Давалац одговора наводи да је, у циљу регулисања правног статуса здравствених радника који пружају стоматолошку здравствену заштиту, а за чије се зараде не обезбеђују средства из Републичког завода, Министарство здравља указало свим здравственим установама да се овим запосленим лицима понуди измена уговорених услова рада и закључивање анекса уговора о раду, у складу са одредбама члана 171. став 1. тачка 5) и члана 172. Закона о раду. Такође истиче да су се уговори о раду мењали у делу износа основне зараде и елемената за утврђивање радног учинка, накнаде зараде и других питања, у смислу члана 33. став 1. тачка 10) Закона о раду. С тим у вези наводи да је Здравствени центар поступајући по инструкцији свог оснивача донео оспорени општи акт и на основу њега запосленима у Служби стоматолошке здравствене заштите доставио понуде за измену уговорених услова рада и анекса уговора о раду, тако да се износ основне зараде утврђује као минимална зарада у складу са Законом о раду, док се други део зараде за радни учинак утврђује на основу квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама у складу са општим актом послодавца. Напомиње да у време доношења Правилника није био донет Посебан колективни уговор за здравствену делатност, а да је постојећи био стављен ван снаге, те да је послодавац питање зарада запослених у стоматолошкој здравственој заштити уредио на законити начин. Давалац одговора посебно истиче да Републички завод за здравствено осигурање не преноси средства за исплате зарада запослених у стоматолошкој здравственој заштити, већ да се они финансирају из сопствених прихода и да не постоји обавеза послодавца да њихове зараде исплаћује у складу са одговарајућом Уредбом пошто се она односи само на запослене чије се зараде обезбеђују из средстава које Републички завод за здравствено осигурање преноси Здравственом центру. Према наводи из одговора, запослени у Служби стоматолошке здравствене заштите у Здравственом центру „Свети Лука“ у Смедереву остварују зараде у истим износима као и раније, при чему је оспореним актом омогућено да остваре и веће зараде у складу са постигнутим радним учинком.

У спроведеном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспорени Правилник о стицању и расподели зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Здравственог центра „Свети Лука“ у Смедереву, број 2560/2, донео је Управни одбор Здравственог центра „Свети Лука“ у Смедереву 29. септембра 2008. године, с позивом на одредбе чл. 104. и 107. Закона о раду, члана 61. став 1. тачка 11) и члана 177. Закона о здравственом осигурању, члана 136. став 1. тачка 7) Закона о здравственој

заштити, Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, члана 22. Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите у 2008. години, закљученог са Филијалом Републичког завода за здравствено осигурање за Подунавски округ у Смедереву, број 337/2 од 1. фебруара 2008. године и члана 25. став 1. тач. 6) и 16) Статута Здравственог центра „Свети Лука“.

Одредбама члана 104. Закона о раду прописано је: да запослени има право на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду (став 1); да се запосленима гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца (став 2); 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 (став 3); да су одлука послодавца или споразум са запосленим који нису у складу са ставом 2. овог члана ништави (став 4); да у случају повреде права из става 2. овог члана запослени има право на накнаду штете (став 5). Чланом 107. Закона о раду прописано је: 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 (став 1); да се радни учинак одређује на основу квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама (став 2); 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 (став 3); да се уговором о раду може утврдити основна зарада у већем износу од основне зараде утврђене на основу елемената из општег акта (став 4).

Одредбом члана 61. став 1. тачка 11) Закона о здравственом осигурању прописано је да се осигураним лицима у оквиру обавезног здравственог осигурања не обезбеђује здравствена заштита која обухвата стоматолошке услуге које нису утврђене као право из обавезног здравственог осигурања, у складу са овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона. Одредбама члана 177. наведеног закона предвиђено је да се односи између матичне филијале, односно Републичког завода и давалаца здравствених услуга поводом остваривања права осигураних лица на здравствену заштиту, уређује уговором који се, по правилу, закључује за једну календарску годину и којим се уређују нарочито: врста, обим, квалитет здравствених услуга, мере за обезбеђивање квалитета и друго.

Одредбом члана 136. став 1. тачка 7) Закона о здравственој заштити дато је овлашћење управном одбору здравствене установе да, у складу са законом, одлучује о коришћењу средстава здравствене установе.

Оспореним одредбама Правилника прописано је: да се овим правилником уређује начин стицања и расподела зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Дома здравља Здравственог центра „Свети Лука“ у Смедереву (члан 1); да се права и обавезе запослених који су у радном односу у Служби остварују у складу са прописима о раду, као и са другим општим актима Здравственог центра, а да запослени обављају стоматолошку здравствену делатност и пружају здравствене услуге у складу са Законом



о здравственој заштити и Законом о здравственом осигурању, као и у складу са Законом о раду и свим подзаконским актима којима се регулише ова област здравствене заштите (члан 2); да се Служба финансира средствима наплаћеним од РЗЗО – Филијале за Подунавски округ у Смедереву и средствима оствареним пружањем услуга на тржишту из области стоматолошке здравствене заштите, по ценовнику услуга (члан 3); да средства финансирања Службе могу бити и од поклона, на основу закључених уговора са другим правним и физичким лицима, легата, завештања и друго, у складу са законом (члан 4); да се сви приходи из чл. 3. и 4. овог правилника уплаћују на рачун Здравственог центра (члан 5); да се из укупно оствареног прихода Службе сваког месеца најпре издваја износ за покриће материјалних трошкова, а затим се издваја укупна сума за исплату основних зарада у висини минималних зарада за све запослене који су радили у претходном месецу, сразмерно броју радних дана, односно сати (чл. 6. и 7); да се из преостале позитивне разлике прихода исплаћују зараде по основу учинка запосленима који су учинак остварили, по умањењу за прописане стварне трошкове у које спадају; да су трошкови превоза за долазак и одлазак са посла на терет послодавца (члан 8).

Осталим релевантним одредбама Правилника прописано је: да је зарада здравствених радника у Служби пропорционална оствареним резултатима рада у складу са Законом о раду, овим правилником и анексом уговора о раду који послодавац закључује са запосленим (члан 11); да здравствени радници у Служби имају право на износ минималне зараде за стандардни учинак и пуно радно време у складу са Законом о раду и другим законима и подзаконским актима из ове области, а да се висина зараде за радни учинак, пуна зарада, одређује на основу квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама, у складу са Законом о раду и другим законима и подзаконским актима (чл. 12. и 13); да право на исплату пуне зараде здравствени радници – доктори стоматологије, доктори стоматологије специјалисти, стоматолошке сестре и зубни техничари, стичу по остварењу средстава за зараде која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде и обезбеђују средства за утрошени материјал, као и удео за исплату зарада стоматолошке сестре која обавља административне послове (члан 14); да стоматолошка сестра која обавља административне послове има право на исплату просечне зараде осталих стоматолошких сестара у Служби, а стоматолошка сестра која у одређеном периоду месеца нема тим, односно доктора стоматологије са којим ради, остварује зараду по основу учинка у висини просека свих стоматолошких сестара и зубних техничара, док рендген техничарима припада зарада по основу учинка у висини просека свих стоматолошких сестара и зубних техничара (члан 15. ст. 1, 2. и 4); да уколико здравствени радник стоматологије не оствари средства за пуну зараду, пропорционално ће примити умањену зараду до износа основне минималне зараде, а у случају да се радни учинак не остварује узапотно три месеца, стичу се услови да послодавац свим запосленима који не остварују резултате рада веће од потребног износа за исплату минималне

зараде, понуди измену уговорених услова рада и радни однос са непуним радним временом (чл. 16. и 17); да у случају да се не остварује приход који је неопходан за исплату минималних зарада узастопно три месеца, послодавац ће исплатити минималну зараду, с тим да се стичу услови за раскид уговора о раду запосленом који није остварио резултате рада потребне за исплату минималне зараде када послодавац може да откаже уговор о раду, у складу са Законом (члан 18); да ради обављања организационих и послова руковођења послодавац исплаћује додатак на руковођење у складу са Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, а да за изузетне резултате у раду директор Здравственог центра може посебно наградити тим или појединца из тима увећањем зараде до 30%, у складу са Законом (чл. 19. и 20).

За оцену законитости оспореног Правилника, по оцени Суда, од значаја су одредбе Закона о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94 и 79/05), Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05), Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05), као и Закона о платама о државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01 и 62/06) и Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09 и 25/10).

Законом о јавним службама прописано је да се ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области здравствене заштите оснивају установе, с тим што се делатности, односно послови којима се не обезбеђује остваривање законом утврђених права и остваривање другог законом утврђеног интереса не обављају као јавне службе у смислу овог закона (члан 3. ст. 1. и 2). Одредбом члана 21. Закона управни одбор установе је овлашћен да: 1) доноси статут установе; 2) одлучује о пословању установе; 3) усваја извештај о пословању и годишњи обрачун; 4) доноси програм рада установе; 5) одлучује о коришћењу средстава, у складу са законом; 6) врши и друге послове утврђене актом о оснивању и статутом.

Законом о здравственом осигурању уређена су права из обавезног здравственог осигурања запослених и других грађана обухваћених обавезним здравственим осигурањем и финансирање обавезног здравственог осигурања, добровољно здравствено осигурање и друга питања од значаја за систем здравственог осигурања. Одредбом члана 47. став 1. овог закона дато је овлашћење Републичком заводу за здравствено осигурање да за сваку календарску годину доноси општи акт којим уређује садржај, обим и стандард права на здравствену заштиту из обавезног осигурања из члана 45. овог закона за поједине врсте здравствених услуга и поједине врсте болести, проценат плаћања из средстава обавезног здравственог осигурања до пуног

износа цене здравствене услуге, као и проценат плаћања осигураног лица, а у смислу одредбе става 6. овог члана, Влада даје сагласност на поменути акт. Према ставу 2. истог члана Закона, општи акт мора бити усклађен са планом здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања и годишњим финансијским планом Републичког завода. На основу овог законског овлашћења, Управни одбор Републичког завода је донео Правилник о садржају и обиму права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања и о партиципацији за 2007. годину („Службени гласник РС“, број 1/07).

Законом о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада уређују законом (овим 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 законом одређено (члан 1). Колективни уговор настаје као резултат преговарања између послодавца и синдиката и њиме се, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни однос учесника колективног уговора (члан 2. став 1. Закона). Правилник о раду је општи акт послодавца којим се, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, с тим што је послодавац овлашћен да правилником о раду, односно уговором о раду уређује односе из области радних односа само у следећим случајевима: 1) ако код послодавца није основан синдикат или ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности или није закључен споразум о удруживању у складу са овим законом; 2) ако ниједан учесник колективног уговора не покрене иницијативу за почетак преговора ради закључивања колективног уговора; 3) ако учесници колективног уговора не постигну сагласност за закључивање колективног уговора у року од 60 дана од дана закључења преговора; 4) ако синдикат у року од 15 дана од дана достављања позива за почетак преговора за закључивање колективног уговора не прихвати иницијативу послодавца (члан 2. став 2. Закона). Правилник о раду мора бити у сагласности са законом и не може да садржи одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, односно 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 другачије уређено (члан 8. Закона). Сагласно одредбама чл. 3. и 4. Закона о раду, правилник престаје да важи даном ступања на снагу колективног уговора код послодавца. Одредбама чл. 9. и 11. истог закона прописано је да ако општи акт и поједине његове одредбе утврђују неповољније услове рада од услова утврђених законом примењују се одредбе закона, а да су поједине одредбе уговора о раду којима су утврђени неповољнији услови рада од услова утврђених законом и општим актом, односно које се заснивају на нетачном обавештењу од стране послодавца о појединим правима, обавезама и одговорностима запосленог ништаве, с тим што се ништавост одредаба уговора о раду утврђује пред надлежним судом, а право да се захтева утврђивање ништавости не застарева.

На основу члана 246. став 1. Закона о раду, репрезентативни синдикати – Синдикат запослених у здравству и социјалној заштити Србије, Грански синдикат здравства и социјалне заштите „Независност“ и Синдикат медицинских сестара и техничара Србије, с једне стране, и Влада, с друге стране, закључили су Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија („Службени гласник РС“, број 36/10). Овим уговором уређена су, у складу са Законом и ратификованим међународним конвенцијама, права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада, међусобни односи учесника уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца. Овај уговор се непосредно примењује у здравственим установама чији је оснивач Република Србија, а колективни уговор код послодавца и правилник о раду, као и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се утврђују мања права и неповољнији услови рада запослених од права и услова утврђених законом, Општим колективним уговором („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 104/08 и 8/09) и овим уговором. Међутим, колективним уговором код послодавца, односно уговором о раду могу се утврдити већа права од права утврђених законом, Општим колективним уговором и овим уговором, као и друга права која нису предвиђена Општим колективним уговором, односно овим колективним уговором у складу са законом. У одељку VIII наведеног посебног колективног уговора уређене су плате, накнаде плате и друга примања, тако што су дефинисани елементи за утврђивање плате (основица, коефицијенат, додатак на плату и др.). Између осталог, одредбом члана 95. став 1. овог колективног уговора предвиђено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом, док је одредбом става 3. предвиђено да се увећање плате врши у складу са актом о нормативима и стандардима рада, односно квалитета обављеног посла. Одредбом члана 150. овог колективног уговора предвиђено је да су учесници колективног уговора код послодавца дужни да у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог уговора започну преговоре за закључивање колективног уговора код послодавца, а одредбом члана 151. предвиђено је да ако на дан ступања на снагу овог уговора није коначно одлучено о правима, обавезама и одговорностима запосленог, примењују се одредбе овог уговора, ако је то за запосленог повољније.

Закон о здравственој заштити, као посебан закон којим се уређује систем здравствене заштите, организација здравствене службе, права и обавезе пацијената, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење здравствене заштите, прописао је да здравствена установа (што значи и дом здравља), односно приватна пракса може стицати средства за рад од: 1) организација здравственог осигурања; 2) буџета; 3) продаје услуга и производа који су у непосредној вези са здравственом делатношћу здравствене установе; 4) обављања научноистраживачке и образовне делатности; 5) издавања у закуп слободних капацитета; 6) легата; 7) поклона; 8) завештања (члан 159). Према члану 160. овог закона, здравствена установа, односно

приватна пракса стиче средства за рад од организација здравственог осигурања закључивањем уговора о пружању здравствене заштите, у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање. Одредбом члана 172. Закона прописано је да права, дужности и одговорности запослених у здравственој установи, односно приватној пракси остварују се у складу са прописима о раду, ако овим законом није другачије одређено.

Са друге стране, Законом о платама у државним органима и јавним службама (у даљем тексту: Закон о платама) уређен је начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања, поред осталог и за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 1. тачка 4)), и то тако што је прописано да се плате одређују множењем основице са коефицијентом, са могућношћу додатка на плату. Према члану 3. Закона, основицу за обрачун плата утврђује Влада, а сагласно члану 4. Закона коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему. Одредбом члана 8. став 1. овог закона Влада је овлашћена да својим актом утврђује коефицијенте за обрачун и исплату плата, па је, у реализацији овог законског овлашћења, Влада донела Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09 и 25/10) (у даљем тексту: Уредба о коефицијентима). У тачки 13) ове уредбе утврђени су коефицијенти и за запослене у здравственим установама, међу којима су и субспецијалистички послови и специјалистички послови у домовима здравља, послови здравствених радника стоматологије, специјализовани послови у зубној техници, као и други послови у стоматолошкој заштити.

Имајући у виду решења садржана у наведеним законима, Уставни суд је оценио да се као спорна постављају следећа начелна уставноправна питања:

1) да ли се одредбе Закона о раду о правима, дужностима и одговорностима запослених, у смислу упућујуће одредбе члана 172. Закона о здравственој заштити, односе и на питања зарада запослених у здравственим установама, те да ли се у том смислу зараде запослених одређују сагласно одредбама Закона о раду – закључивањем колективних уговора (појединачних, посебних и гранских), као и закључивањем уговора о раду, односно сагласно одредбама правилника о раду, или се одредбе Закона о раду односе на сва права (од заснивања до престанка радног односа) осим права на зараду, јер је питање зарада запослених у здравственим установама уређено посебним законом и прописима донетим за основу закона (Законом о платама и Уредбом о коефицијентима на основу тог закона);

2) да ли се одредбе Закона о раду и одредбе Закона о платама (укључујући и Уредбу о коефицијентима) истовремено примењују на зараде запослених у здравственој заштити, у зависности од тога из којих извора се обезбеђују финансијска средства (да ли из доприноса за обавезно здравствено осигурање, односно буџета или пружањем здравствених услуга на тржишту).

Како питање зараде запослених у здравственим установама није уређено на целовит и консеквентан начин, јер је донет Закон о здравственој заштити као специјалан и каснији закон у односу на Закон о платама и одговарајућу Уредбу, који одредбом члана 172. упућује на примену Закона о раду, при чему тим законом, нити другим прописима није уређен никакав прелазни режим, нити су извршене измене Закона о платама, све ово има за последицу различито тумачење наведених законских и других прописа у овој области и негативно се одражава на остваривање права на правичну накнаду за рад одређених категорија запослених у здравственој заштити, као једно од Уставом зајемченог права (члан 60. став 4. Устава). У прилог томе говоре и бројне иницијативе упућене Уставном суду у којима се указује на проблеме зарада запослених у стоматолошкој заштити, а нарочито наглашава да након доношења Закона о здравственом осигурању и Закона о здравственој заштити, релевантни прописи у области зарада запослених у здравственој заштити који обављају јавну службу (Закон о платама и Уредба о коефицијентима) нису претрпели никакве измене, што значи да су и даље на снази и да их треба примењивати. Такође, Закон о здравственој заштити није ближе уредио, нити утврдио овлашћење Владе, односно другог државног органа или организације која врши јавна овлашћења за доношење подзаконског акта, ради извршавања одредбе члана 172. овог закона.

Оцена законитости оспореног Правилника, по оцени Уставног суда, захтева одговор на изложена правна питања, будући да од тога зависи и примена одредаба наведених закона на одређене категорије запослених у здравственој, односно стоматолошкој заштити.

Стога се у односу на конкретно оспорени Правилник, поред претходно наведених начелних, постављају и следећа конкретна спорна правна питања:

1) да ли је оспорени Правилник донет од стране надлежног органа, по поступку и на начин предвиђен Законом о јавним службама, односно Законом о раду и Законом о платама у државним органима и јавним службама;

2) да ли су се стекли законом прописани услови за доношење Правилника којим се уређује начин стицања и расподеле зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Здравственог центра „Свети Лука“ у Смедереву;

3) да ли је стицање средстава за рад стоматолошке службе и питање обрачуна и исплате зарада запослених у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Здравственог центра „Свети Лука“ у Смедереву уређено у складу са законом;

4) да ли се зараде појединих категорија запослених у стоматолошкој заштити у једном правном лицу – дому здравља, као јавној служби, могу утврђивати на различите начине у зависности од тога да ли се средства за зараде обезбеђују из доприноса за обавезно здравствено осигурање или по основу пружања стоматолошких услуга;

5) који је законски, односно други правни основ за утврђивање минималне зараде и пуне зараде запослених у јавним службама, имајући у виду решења из Закона о раду, а посебно одредбе овог закона којима је уређено питање зараде за обављени рад и време проведено на раду, минималну зараду и др. (чл. 104. до 123), као и одредбе Закона о платама и Уредбе о коефицијентима.

На основу изнетог, Уставни суд је оценио да се основано може поставити питање сагласности оспореног правилника како са Законом о раду, тако и са позитивноправним прописима којима су системски уређена питања зарада запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (са Законом о платама у државним органима и јавним службама и одговарајућом уредбом), те да има основа да Суд, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), покрене поступак за оцену законитости оспореног Правилника у целини.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду, као и 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: УО-32/2009 од 25. новембра 2010. године

**Правилник о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку – члан 4. став 2.**

Уставни суд донео је

**РЕШЕЊЕ**

1. Обуставља се поступак за оцену законитости одредаба чл. 4. до 6. Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку, број 35/5 од 4. фебруара 2009. године.

2. Покреће се поступак за оцену законитости одредбе члана 4. став 2. Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку, број 104/2 од 20. априла 2010. године.

3. Ово решење доставити Основној школи „Милица Павловић“ у Чачку, ради давања одговора поводом покренутог поступка из тачке 2).

4. Рок за давање одговора из тачке 3) овог решења је 60 дана.

**Образложење**

Пред Уставним судом покренут је поступак за оцену законитости одредаба чл. 4. до 6. Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ из Чачка,

број 35/5 од 4. фебруара 2009. године којима су уређена питања у вези са „ђачким динаром“. Као разлог оспоравања наведених одредаба Правилника предлагач наводи да је школа примењујући одредбе Правилника о „ђачком динару“ вршила прикупљање „ђачког динара“, што је изазвало негодовање од стране родитеља због чега је, по мишљењу предлагача, „оправдано да се стави овај предлог за оцену законитости.“ Предлагач сматра да су оспорене одредбе Правилника у супротности су са одредбом члана 4. став 3. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03 и 63/04), којом је прописано да је основно образовање обавезно и бесплатно. Наводи да је оспорени правилник донет на основу овлашћења из Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 9/02 и 61/05) и Правилника о стандардном класификационом оквиру („Службени гласник РС“, број 27/06), а не на основу Закона о основама система образовања и васпитања.

Доносилац оспореног акта у одговору наводи да је оспорени Правилник донет на седници Школског одбора 4. фебруара 2009. године, на иницијативу Савета родитеља школе. Средства прикупљена уплатом „ђачког динара“ користе за финансирање оних обавеза и активности школе за која средства нису обезбеђена у буџету Републике и локалне самоуправе, а то су: осигурање ученика, зарада ноћног чувара, награде ученицима, набавка књига за библиотеку, трошкови фотокопирања, летовање ђака генерације, штампање школског листа, као и све намене које у току школске године предвиди Школски одбор на предлог Савета родитеља. У одговору се даље наводи: да се прикупљена средства троше наменски; да се извештај о утрошку обавезно подноси Савету родитеља на разматрање, а Школском одбору на усвајање; да се средства воде на посебном подрачуну рачуна школе „ђачки динар“; да је предвиђена могућност да поједини ученици буду ослобођени плаћања „ђачког динара“; да су родитељи захтевали да се плати ноћни чувар у школи, јер школа нема школског полицајца, а налази се у строгом градском језгру; да велики број повреда и ризика који се догађа ученицима захтевају потребу за осигурањем; да је захтев родитеља био да се новац за фотокопирање прикупи једном у полугодишту, а не да се свакодневно плаћа фотокопирање, а да је остале намене за које се користе средства „ђачког динара“ условила потреба у школи и све су резултат иницијативе родитеља и ученика. Такође се наводи да је одредба члана 144. Закона о основама система образовања и васпитања који је био на снази у време доношења оспореног Правилника, омогућавала установи да учешћем родитеља ученика, обезбеди средства за виши стандард од утврђеног педагошког стандарда у области предшколског, основног и средњег образовања, а то исто омогућава и важећи Закон о основама система образовања и васпитања. Даље истичу да је Школски одбор на седници одржаној 20. априла 2010. године донео измену Правилника у коме је правни основ за доношење Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ садржан у чл. 156. и 160. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09).



У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ донео Школски одбор Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку 4. фебруара 2009. године, на основу чл. 1. и 2. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 87/02 и 61/05) и члана 17. Правилника о стандардном класификационом оквиру („Службени гласник РС“, број 27/06).

У току поступка пред Уставним судом Школски одбор Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку донео је, с позивом на одредбе чл. 156. и 160. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09), Правилник о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ број 104/2 од 20. априла 2010. године, којим је оспорени Правилник престао да важи.

Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04, 62/04, 79/05 и 101/05) у односу на чију одредбу члана 4. став 3. Закона је тражена оцена законитости оспорених одредаба Правилника престао је да важи 12. септембра 2009. године, ступањем на снагу Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09).

Имајући у виду да је оспорени Правилник престао да важи, те да је престао да важи и Закон о основама система образовања и васпитања у односу на који је предлогом покренут поступак за оцену законитости, Уставни суд је оценио да су престале процесне претпоставке за даље вођење поступка и одлучивање по поднетом предлогу. Из наведених разлога, Уставни суд је, на основу одредбе члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), поступак по поднетом предлогу обуставио.

Уставни суд је полазећи од садржине важећег Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку, број 104/2 од 20. априла 2010. године, утврдио да је одредбом члана 4. став 2. Правилника прописано да се средства „ђачког динара“ могу користити за финансирање оних обавеза и активности школе за која средства нису обезбеђена у буџету Републике и локалне самоуправе, и то за: осигурање ученика, зараду ноћног чувара, награде ученицима, набавку књига за библиотеку, трошкове фотокопирања, летовања ђака генерације и штампање школског листа као и све намене које у току школске године предвиди Школски одбор на предлог Савета родитеља. Како је одредбом члана 160. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09) предвиђено да установа може учешћем родитеља деце и ученика, јединица локалне самоуправе, донатора, спонзора или од проширене делатности да обезбеди средства за виши квалитет у области предшколског, основног и средњег образовања и да се та средства 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, Уставни суд је, имајући у виду намену коришћења средстава стечених по истом основу предвиђених

у члану 4. став 2. Правилника, оценио да се основано може поставити питање законитости наведене одредбе Правилника у односу на одредбу члана 162. став 2. Закона о основама система образовања и васпитања.

Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка поводом одредбе члана 4. став 2. Правилника наведеног у тачки 2) изреке, а сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду.

Полазећи од наведеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тач. 1) и 7) 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), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-203/2009 од 25. новембра 2010. године

**Правилник о начину и поступку остваривања права из обавезног  
здравственог осигурања  
(„Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10, 46/10 и 52/10)  
– члан 3. ст. 2. до 5.**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 3. ст. 2. до 5. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10, 46/10 и 52/10).

2. Решење доставити Републичком заводу за здравствено осигурање, ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора је 60 дана од дана пријема Решења.

**О б р а з л о ж е њ е**

У поступку по иницијативи за оцену уставности и законитости одредаба члана 3. ст. 2. до 5. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 116/06, 16/07 – исправка, 38/07, 45/07 – исправка и 97/07), Уставни суд је, на седници одржаној 22. децембра 2010. године, у предмету IУо-76/2008, донео Одлуку којом је утврдио да одредбе члана 3. ст. 2. до 5. Правилника у време важења нису биле у сагласности са Уставом и законом.

У току поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 3. ст. 2. до 5. наведеног правилника, Уставни суд је утврдио и да Правилник о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања

(„Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10, 46/10 и 52/10), који је на снази, у члану 3. ст. 2. до 5. садржи суштински истоветне одредбе. Наиме, одредбама члана 3. ст. 2. до 5. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10, 46/10 и 52/10) утврђено је да је за осигуранике из члана 17. став 1. тач. 1) и 2), тач. 4)–8), тач. 10), 11) и 13), тач. 15)–18) и тач. 21) и 24) Закона, у случају када је место пребивалишта осигураника на подручју једне филијале, а седиште обвезника уплате доприноса на подручју друге филијале, матична филијала она филијала на чијем подручју осигураник има пребивалиште (став 2); да је за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 3) Закона у случају када постоји разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса, матична филијала она филијала на чијем подручју је седиште обвезника уплате доприноса (став 3); да је за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 14) Закона у случају када постоји разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса, матична филијала она филијала на чијем подручју је седиште омладинске, односно студентске задруге (став 4); да је изузетно од става 2. овог члана, за осигураника страног држављанина из члана 17. став 1. тач. 10) и 24) Закона, који нема пребивалиште на територији Републике Србије, матична филијала она филијала на чијем подручју страни држављанин има боравиште (став 5).

Устав Републике Србије утврђује: да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, као и да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом (члан 68. ст. 1. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, и систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, као и систем у областима здравства и социјалне заштите (члан 97. тач. 8) и 10)); 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 здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05), поред осталог, утврђује: да су осигураници физичка лица која су обавезно осигурана у складу са овим законом, и то: 1) лица у радном односу, односно запослена у привредном друштву, другом правном лицу, државном органу, органу јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине, као и код физичких лица (у даљем тексту: запослени); 2) цивилна лица на служби у Војсци и војним јединицама и војним установама; 3) изабрана, именована или постављена лица, ако за обављање функције остварују зарadu, односно плату или накнаду зараде; 4) лица која, у складу са законом којим се уређује рад, обављају послове ван просторија послодавца; 5) лица која, у складу са законом којим се уређује рад, обављају послове кућног помоћног особља; 6) држављани Републике који су на територији Републике запослени код страних или међународних организација и установа, страних конзуларних или дипломатских представништава или су запослени код страних правних или физичких лица, ако међународним уговором није друкчије одређено; 7) лица у радном односу, односно запослени упућени на

рад у иностранство, односно запослени у привредном друштву или другом правном лицу које обавља делатност или услуге у иностранству, ако нису обавезно осигурани по прописима те земље, или ако међународним уговором није друкчије одређено; 8) запослени родитељ, усвојитељ, хранитељ, односно старатељ који одсуствује са рада док дете не наврши три године живота, док му мирују права и обавезе по основу рада, у складу са прописима о раду; 9) држављани Републике запослени у иностранству код страног послодавца који немају здравствено осигурање страног носиоца здравственог осигурања или који нису обавезно осигурани према прописима стране државе, односно ако права из здравственог осигурања по прописима те државе, за себе или чланове своје породице, не могу остваривати или користити ван територије те државе; 10) страни држављани и лица без држављанства који су, на територији Републике, запослени код страних правних или физичких лица, ако међународним уговором није друкчије одређено, као и код међународних организација и установа и страних дипломатских и конзуларних представништава, ако је такво осигурање предвиђено међународним уговором; 11) држављани Републике запослени у домаћинствима држављана Републике у радном односу у иностранству код организације чије је седиште на територији Републике; 12) лица која имају право на новчану накнаду по основу незапослености, према прописима о запошљавању; 13) лица која обављају привремене и повремене послове у складу са законом којим се уређује рад (лица која нису у радном односу, запослени који раде непуно радно време – до пуног радног времена и корисници старосне пензије); 14) лица која у складу са законом обављају привремене и повремене послове преко омладинске, односно студентске задруге а имају навршених 26 година живота, односно без обзира на године живота ако нису на школовању; 15) лица која по престанку радног односа остварују право на накнаду зараде због повреде на раду или професионалне болести, у складу са овим законом; 16) лица која обављају послове по основу уговора о делу, по основу ауторског уговора, по основу уговора о породичном смештају према прописима о социјалној заштити, као и по основу других уговора код којих се за извршен посао остварује накнада (у даљем тексту: уговорена накнада); 17) лица која су оснивачи, чланови, односно акционари привредних друштава (ортачка друштва, командитна друштва, друштва са ограниченом одговорношћу, акционарска друштва и друге правне форме привредних друштава, односно предузећа), који у њима нису засновали радни однос али обављају одређене послове (у даљем тексту: оснивачи привредних друштава); 18) предузетници који су регистровани за обављање законом дозвољене делатности у виду занимања ради самосталног обављања делатности, обављања делатности слободне професије, као и самостални уметници, у складу са законом (у даљем тексту: предузетници); 19) спортисти, који у складу са законом којим се уређује спорт обављају спортску делатност као самосталну делатност; 20) свештеници и верски службеници који те послове обављају као самосталну делатност; 21) пољопривредници старији од 18 година живота, који обављају пољопривредну делатност као једино или

основно занимање, у складу са законом, ако нису: осигураници запослени, осигураници самосталних делатности, осигураници из тачке 17) овог става, корисници пензија, лица на школовању; 22) корисници пензије и права на новчане накнаде који су ова права остварили према прописима о пензијском и инвалидском осигурању; 23) држављани Републике који примају пензију или инвалиднину искључиво од иностраног носиоца осигурања док бораве или имају пребивалиште на територији Републике, односно који примају пензију од државе са којом не постоји билатерални споразум о социјалном осигурању или ако права из здравственог осигурања по прописима државе исплатиоца пензије, за себе или чланове своје породице, не могу користити или остваривати ван територије те државе; 24) страни држављани који на територији Републике раде код домаћих организација, односно приватних послодаваца на основу посебних уговора о размени стручњака или споразума о међународној техничкој сарадњи; 25) страни држављани за време школовања или стручног усавршавања на територији Републике (члан 17. став 1); да својство осигураног лица утврђује филијала на чијем подручју осигурано лице има пребивалиште, односно на чијем подручју је седиште обвезника уплате доприноса, која се у смислу овог закона сматра матичном филијалом, ако овим законом није друкчије одређено и да се својство осигураног лица утврђује само по једном основу (члан 111. ст. 1. и 2); да су правна и физичка лица дужна да матичној филијали доставе све податке у вези са пријавом на обавезно здравствено осигурање, пријавом промене у обавезном здравственом осигурању или одјавом са обавезног здравственог осигурања, ради утврђивања својства осигураног лица, односно податке о престанку или промени у утврђеном својству осигураног лица и да на основу података из става 1. овог члана, матична филијала утврђује чињенице за стицање својства обавезно осигураног лица (члан 113. ст. 1. и 2); да се пријава података за матичну евиденцију подноси матичној филијали, и то: 1) за осигуранике из члана 17. став 1. тач. 1)–8), тач. 10) и 11), тач. 13)–16) и тачка 24) овог закона – према седишту послодавца, односно његове организационе јединице (филијала, експозитура, испостава, пословница, представништво, заступништво или друга пословна радна јединица), а за осигуранике из тачке 17) – према седишту привредног друштва; 2) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 9) овог закона – према пребивалишту осигураника у Републици; 3) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 12) овог закона – према пребивалишту осигураника или месту последњег престанка радног односа; 4) за осигуранике самосталних делатности (предузетнике) из члана 17. став 1. тачка 18) овог закона, изузев за осигуранике који не остварују редован месечни приход – према месту у којем је осигураник регистровао обављање делатности по основу које је осигуран; 5) за осигуранике самосталних делатности (предузетнике) из члана 17. став 1. тач. 19) и 20) овог закона и за осигуранике из тачке 18) који не остварују редован месечни приход – према пребивалишту, односно боравишту осигураника у Републици; 6) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 22) овог закона – према пребивалишту; 7) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 23) овог

закона – према боравишту или пребивалишту; 8) за осигуранике из члана 17. став 1. тачка 25) овог закона – према седишту школе, односно високошколске установе; 9) за осигуранике пољопривреднике из члана 17. став 1. тачка 21) овог закона – према седишту органа надлежног за утврђивање пореза на катастарски приход од пољопривредне делатности (члан 129. став 1); да Републички завод општим актом ближе уређује начин и поступак остваривања права из обавезног здравственог осигурања (члан 141. став 4); да Републички завод, поред осталог, доноси опште акте, на основу овлашћења из овог закона, којима се ближе уређује спровођење обавезног здравственог осигурања (члан 212. став 1. тачка 2)); да Управни одбор доноси статут и друге опште акте Републичког завода (члан 221. став 1. тачка 1)).

Полазећи од наведеног, а нарочито од тога да је утврђивање матичне филијале питање које је уређено Законом о здравственом осигурању, као и да тај закон не садржи одредбу која изричито овлашћује Републички завод за здравствено осигурање да својим актом уређује утврђивање матичне филијале, Уставни суд је оценио да се основано може поставити питање да ли је Републички завод за здравствено осигурање био овлашћен да својим актом – Правилником о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10, 46/10 и 52/10), уређује питање утврђивања матичне филијале, у случају када је место пребивалишта осигураника на подручју једне филијале, а седиште обвезника уплате доприноса на подручју друге филијале.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 50. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), покренуо поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 3. ст. 2. до 5. Правилника из тачке 1) изреке.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду, Суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-1640/2010 од 22. децембра 2010. године

**Правилник о стицању и расподели зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Дома здравља Смедеревска Паланка, број 537 од 6. фебруара 2009. године**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости Правилника о стицању и расподели зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Дома здравља Смедеревска Паланка, број 537 од 6. фебруара 2009. године.

2. Ово решење доставити Управном одбору Дома здравља Смедеревска Паланка у Смедеревској Паланци, 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 покретање поступка за оцену законитости одредаба чл. 2, 7. и 8. Правилника о стицању и расподели зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Дома здравља Смедеревска Паланка, број 537 од 6. фебруара 2009. године. Подносилац иницијативе сматра да је одредба члана 2. став 1. оспореног Правилника у супротности са Законом о јавним службама и са чланом 1. Закона о платама у државним органима и јавним службама, јер је Дом здравља јавна служба која се финансира из средстава доприноса за здравствену заштиту а стоматолошка служба делом из тих средстава, а делом из продаје стоматолошких услуга. Иницијатор такође сматра да је одредба става 2. истог члана Правилника у делу у коме се наводи да „запослени обављају стоматолошку здравствену делатност и пружају здравствене услуге и у складу са Законом о раду“ у супротности са Законом о здравственој заштити. Иницијатор даље наводи да су одредбе чл. 7. и 8. Правилника у супротности са чланом 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама, јер се плате запослених у јавним службама утврђују на основу основице за обрачун плате и коефицијента који се множи основицом. Међутим, иницијатор истиче да уколико Суд сматра да се на запослене у стоматолошкој служби ипак примењује Закон о раду, имајући у виду начин њеног финансирања, делом из доприноса за здравствено осигурање, а делом из средстава обезбеђених пружањем услуга на тржишту из области стоматолошке здравствене заштите, у том случају је члан 7. Правилника у супротности са чланом 107. Закона о раду, јер се овом оспореном одредбом Правилника за све запослене одређује основна зарада у висини минималне зараде иако сви запослени немају исте услове потребне за рад на пословима за које су закључили уговоре о раду, јер постоје разлике у сложености послова. Иницијатор на крају наводи да оспореним Правилником нису дати ни елементи за обрачун зараде по основу радног учинка, што овај општи акт чини неодређеним, непотпуним и произвољним код утврђивања зараде запосленог по основу радног учинка.

Доносилац оспореног Правилника у свом одговору истиче да је поднета иницијатива неоснована, јер је Правилник о стицању и расподели зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Дома здравља Смедеревска Паланка донео Управни одбор Дома здравља Смедеревска Паланка, на седници одржаној 6. фебруара 2009. године, сходно одредбама чл. 104, 107. и 171. Закона о раду, члана 61. став 1. тачка 11) и члана 177. Закона о здравственом осигурању, уговора о пружању и финансирању здравствене

заштите у 2008. и 2009. години и члана 25. Статута Дома здравља Смедеревска Паланка, као и става Министарства здравља 112-01-536/2006-03 од 17. маја 2006. године, како би се решио правни статус здравствених радника који пружају стоматолошку здравствену заштиту, а за чије зараде се не обезбеђују средства из Републичког завода за здравствено осигурање. Наиме, у наведеном ставу Министарства здравља, коју је доносилац оспореног Правилника доставио уз свој одговор, дата је препорука директорима здравствених установа на који начин да се реши правни статус здравствених радника који пружају стоматолошке услуге које након ступања на снагу Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05), више не представљају право из обавезног здравственог осигурања, односно право које се обезбеђује из средстава Републичког завода за здравствено осигурање. Једно од предложених решења односило се на измене уговора о раду. Овим решењем предложено је да се здравственим радницима који обављају стоматолошку здравствену заштиту, а за чије зараде се не обезбеђују средства у Републичком заводу, понуди измена уговора о раду, у складу са чланом 171. став 1. тачка 5) и чланом 172. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05). Анекс уговора о раду би се односио на измене износа основне зараде и елемената за утврђивање радног учинка, накнаде зараде и др. из члана 33. став 1. тачка 10) Закона о раду. Износ основне зараде утврђивао би се као минимална зарада утврђена у складу са Законом о раду, док би се други део зараде за радни учинак запосленог одређивао на основу квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама, а што се утврђује општим актом послодавца. Средства за исплату основне зараде у висини минималне зараде, као и зараде по основу радног учинка запосленог, обезбеђивала би се из сопствених средстава здравствене установе остварених по основу пружања стоматолошке здравствене заштите која није обухваћена као право из обавезног здравственог осигурања, а коју би пружали доктори стоматологије у оквиру одређене здравствене установе.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио следеће:

Управни одбор Дома здравља Смедеревска Паланка донео је оспорени Правилник о стицању и расподели зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Дома здравља Смедеревска Паланка, на седници одржаној 6. фебруара 2009. године, на основу чл. 104. и 107. Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05), члана 61. став 1. тачка 11) и члана 177. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05), Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 26/08, 31/08, 44/08 и 54/08), члана 22. Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите у 2008. години закљученог са филијалом РЗЗО за Подунавски округ у Смедереву, број 337/2 од 1. фебруара 2008. године и члана 25. став 1. тачка б) и члана 16. Статута Дома здравља Смедеревска Паланка.



Овим правилником уређује се начин стицања и расподела зараде у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Дома здравља (члан 1). Оспореним одредбама Правилника предвиђено је: да се права и обавезе запослених који су у радном односу у Служби остварују у складу са прописима о раду, као и са другим општим актима Дома здравља, да запослени обављају стоматолошку здравствену делатност и пружају здравствене услуге у складу са Законом о здравственој заштити и Законом о здравственом осигурању, као и у складу са Законом о раду и свим подзаконским актима којима се регулише ова област здравствене заштите (члан 2); да се по одбитку трошкова из члана 6, издваја укупна сума за исплату основних зарада у висини минималних зарада (брuto износ) за све запослене који су радили у претходном месецу, сразмерно броју дана, односно сати, да се на обрачунат део минималне зараде по запосленом у стоматолошкој служби приликом исплате аконтације обустављају административне забране, кредити и друге обуставе (члан 7); да када се из укупног прихода одбије износ трошкова из члана 6. и брутo износ основних зарада у висини минималних зарада за претходни месец из члана 7. овог правилника, а остане позитивна разлика прихода, из тог дела се исплаћује зарада по основу учинка запосленима који су учинак остварили, при чему се врши резервисање средстава за обрачун и исплату накнаде за 4,68% исплата накнаде за годишњи одмор и 2,50 за накнаду за боловање до 30 дана на терет послодавца (члан 8).

Поред оспорених одредаба Правилника, за оцену уставности и законитости овог акта од значаја су и следеће одредбе Правилника, којима је предвиђено: да се Служба финансира средствима наплаћеним од РЗЗО – Филијале за Подунавски округ у Смедереву и средствима оствареним пружањем услуга на тржишту из области стоматолошке здравствене заштите, по ценовнику услуга (члан 3); да се из укупно оствареног прихода Службе, сваког месеца најпре издваја износ за покриће трошкова који обухватају трошкове у висини од најмање 1,56% за опрему – електронски медицински уређаји, инструменти, прибор, алати и амортизација, у складу са Правилником о номенклатури нематеријалних улагања и основних средстава са стопама амортизације (члан 6); да је зарада здравствених радника у Служби пропорционална оствареним резултатима рада у складу са Законом о раду, овим правилником и анексом уговора о раду који послодавац закључује са запосленим (члан 11); да здравствени радници у Служби имају право на износ минималне зараде за стандардни учинак и пуно радно време у складу са Законом о раду и другим законима и подзаконским актима из ове области (члан 12); да се висина зараде за радни учинак, пуна зарада, одређује на основу квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама у складу са Законом о раду и другим законима и подзаконским актима (члан 13); да право на исплату коначне зараде здравствени радници – доктори стоматологије, доктори стоматологије специјалисти, стоматолошке сестре и зубни техничари стичу по остварењу прихода за исплату коначне зараде која садржи порез и доприносе из зараде и на раду, а утврђује се након алоцирања директних трошкова стоматолошког

материјала који не може бити већи од 3,12% од прихода стоматолошке службе из трансфера РЗЗО и ванстандардних услуга (члан 14); да уколико здравствени радник стоматологије не оствари средства за пуну зараду, пропорционално ће примати умањену зараду, али не нижу од износа минималне зараде прописане Законом (члан 16); да у случају да се радни учинак не остварује узастопно три месеца, стичу се услови да послодавац свим запосленима који не остварују резултате рада, а мисли се на извршење уговорених обавеза са РЗЗО за обавезан вид стоматолошке здравствене заштите или програма пружања ванстандардних стоматолошких услуга, да му се понуди измена уговорених услова рада и радни однос са непуним радним временом (члан 17); да ће послодавац, у случају да се не остварује приход који је неопходан за исплату минималних зарада узастопно три месеца, исплатити минималну зараду, али се стичу услови за раскид уговора о раду запосленом који није остварио резултате рада потребне за исплату минималне зараде (члан 18. став 1); да се норматив учинка начелника доктора стоматологије и главне стоматолошке сестре умањује за 30% за вршење руководилачких послова (члан 19); да за изузетне резултате рада, директор Дома здравља може посебно наградити тим или појединца из тима, увећањем зараде до 30%, у складу са Законом (члан 20). Одредбом члана 28. оспореног Правилника предвиђено је да овај правилник ступа на снагу након усвајања од стране Управног одбора Дома здравља, а да ће се примењивати почев од обрачуна и исплата зараде за месец фебруар 2009. године.

Уставом Републике Србије утврђено је: да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан члан 194. став 3); да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких станана, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 195. став 1); да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и да 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 здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05) прописано је: да се у остваривању права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања осигураним лицима обезбеђује 100% плаћања од цене здравствене услуге из средстава обавезног здравственог осигурања за прегледе и лечење болести уста и зуба деце до навршених 18 година живота, као и старијих лица која су телесно и душевно ометена у развоју, жена у вези са трудноћом и 12 месеци после порођаја, као и лица са урођеним или стеченим деформитетом лица и вилице (члан 45. став 1. тачка 1) алинеја 4); да се у остваривању права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања осигураним лицима обезбеђује 80% плаћања од цене здравствене услуге из средстава обавезног здравственог осигурања за преглед и лечење од стране изабраног лекара и лекара специјалисте и за стоматолошке прегледе и лечење у вези са повредом зуба и костију лица,

као и стоматолошке прегледе и лечење зуба пре операције срца и трансплатације бубрега (члан 45. став 1. тачка 3) ал. 1. и 4); да се лицима у оквиру обавезног здравственог осигурања не обезбеђује здравствена заштита која обухвата стоматолошке услуге које нису утврђене као право из обавезног здравственог осигурања у складу са овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона члан 61. став 1. тачка 11)). Одредбама члана 177. овог закона прописано је: да се односи између матичне филијале, односно Републичког завода и давалаца здравствених услуга, поводом остваривања права осигураних лица на здравствену заштиту, уређују уговором који се по правилу закључује за једну календарску годину (став 1); да се уговор из става 1. овог члана закључује на основу понуде даваоца здравствених услуга за обезбеђивање програма и услуга здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања, датом у облику плана рада даваоца здравствених услуга (став 2); да се важење уговора из става 1. овог члана може продужити за време утврђено уговором, а уколико се до краја календарске године не закључи уговор за наредну годину, до његовог закључивања примењује се раније закључен уговор, ако није у супротности са општим актом Републичког завода из члана 179. став 1. овог закона (став 3); да се уговором из става 1. овог члана уређују односи између матичне филијале, односно Републичког завода и давалаца здравствених услуга у пружању здравствене заштите обухваћене обавезним здравственим осигурањем, а нарочито врста, обим, односно квантитет здравствених услуга, мере за обезбеђивање квалитета здравствене заштите која се пружа осигураним лицима, кадар на основу норматива кадрова и стандарда рада потребних за остваривање здравствене заштите осигураних лица, накнаде односно цене коју матична филијала, односно Републички завод плаћа за пружене здравствене услуге, начин обрачуна и плаћања, контрола и одговорност за извршавање обавеза из уговора, рок за спровођење преузетих обавеза, начин решавања спорних питања, раскид уговора, као и друга међусобна права и обавезе уговорних страна (став 4).

Законом о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94 и 79/05) прописано је: да се јавним службама, у смислу овог закона, сматрају установе, предузећа, и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима (члан 1. став 1); да се ради остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области здравствене заштите (поред других побројаних области), оснивају установе (члан 3. став 1); да се средства за обављање делатности, односно послова из члана 3. овог закона, обезбеђују из буџета, непосредно од корисника, продајом производа и услуга на тржишту, из средстава социјалног осигурања, донаторством и из других извора, у складу са законом (члан 10); да је управни одбор установе овлашћен да доноси статут установе, да одлучује о пословању установе, да усваја извештај о пословању и годишњи обрачун, да доноси програм рада

установе, да одлучује о коришћењу средстава, у складу са законом и да врши друге послове утврђене актом о оснивању и статутом (члан 21).

Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01) прописано је: да се овим законом уређује начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 1. тачка 4)); да се плате изабраних, именованих и постављених лица и запослених из члана 1. овог правилника утврђују на основу основице за обрачун плате, коефицијента који се множи основицом, додатка на плату и обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом (члан 2); да основицу за обрачун плате утврђује Влада, осим за председника Републике, народне посланике и именована и постављена и запослена лица у службама председника Републике и Народне скупштине Републике Србије (члан 3. став 1); да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему (члан 4. став 1); да се коефицијент за обрачун и исплату плата именованих и постављених лицаи запослених из члана 1. тач. 1), 3), 4) и 5) овог закона утврђује актом Владе којим се запослени разврставају у платне разреде, према звањима, занимањима или пословима (члан 8).

Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05), којим се уређује систем здравствене заштите, организација здравствене службе, права и обавезе пацијената, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење здравствене заштите, прописано је: да здравствена установа (што значи и дом здравља), односно приватна пракса може стицати средства за рад од организација здравственог осигурања, из буџета, од продаје услуга и производа који су у непосредној вези са здравственом делатношћу здравствене установе, од обављања научноистраживачке и образовне делатности, од издавања у закуп слободних капацитета, од легата, поклона и завештања (члан 159); да здравствена установа, односно приватна пракса стиче средства за рад од организација здравственог осигурања закључивањем уговора о пружању здравствене заштите, у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање (члан 160); да се права, дужности и одговорности запослених у здравственој установи, односно приватној пракси остварују у складу са прописима о раду, ако овим законом није другачије одређено (члан 172).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада уређују 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 законом одређено (члан 1). Колективни уговор настаје као резултат преговарања између послодавца и синдиката и њиме се, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни однос учесника колективног уговора (члан 2. став 1. Закона). Сагласно одредбама члана 3. став 4. Закона о раду, правилник престаје да важи даном ступања на снагу колективног уговора код послодавца. Одредбама чл. 9. и 11. истог закона прописано је

да ако општи акт и поједине његове одредбе утврђују неповољније услове рада од услова утврђених законом примењују се одредбе закона, а да су поједине одредбе уговора о раду којима су утврђени неповољнији услови рада од услова утврђених законом и општим актом, односно које се заснивају на нетачном обавештењу од стране послодавца о појединим питањима, обавезама и одговорностима запосленог ништаве, с тим што се ништавост одредаба уговора о раду утврђује пред надлежним судом, као и да право да се захтева утврђивање ништавости не застарева. Поред наведених одредаба Закона о раду, од значаја за оцену законитости оспореног Правилника су и следеће одредбе овог закона, којим је прописано: 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, да су одлука послодавца или споразум са запосленим који није у складу са ставом 2. овог члана ништави, да у случају повреде права из става 2. овог члана запослени има право на накнаду штете (члан 104); 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, да се уговором о раду може утврдити основна зарада у већем износу од основне зараде утврђене на основу елемената из општег акта (члан 107); да запослени има право на минималну зараду за стандардни учинак и пуно радно време, односно радно време које се изједначава са пуним радним временом, да ако послодавац и запослени уговоре минималну зараду из става 1. овог члана, послодавац је дужан да ту зараду исплати запосленом у висини утврђеној Одлуком о висини минималне зараде за месец у којем се врши исплата (члан 111).

Одредбама члана 2. тачка 15) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09 и 25/10) одређени су коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у здравственим установама.

На основу члана 246. став 1. Закона о раду, репрезентативни синдикати – синдикат запослених у здравству и социјалној заштити Србије, грански синдикат здравства и социјалне заштите „Независност“ и Синдикат медицинских сестара и техничара Србије, с једне стране, и Влада, с друге стране, закључили су Посебан колективни уговор за здравствене установе чији

је оснивач Република Србија („Службени гласник РС“, бр. 36/10 и 42/10). Овим уговором уређена су, у складу са законом и ратификованим међународним конвенцијама, права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада, међусобни односи учесника уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца. Овај уговор се непосредно примењује у здравственим установама чији је оснивач Република Србија, а колективни уговор код послодавца и правилник о раду, као и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се утврђују мања права и неповољнији услови рада запослених од права утврђених законом, Општим колективним уговором („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 104/08 и 8/09) и овим уговором. Међутим, колективним уговором код послодавца, односно уговором о раду могу се утврдити већа права од права утврђених законом, Општим колективним уговором и овим уговором, као и друга права која нису предвиђена Општим колективним уговором, односно овим колективним уговором, у складу са законом. У одељку VIII наведеног посебног колективног уговора уређене су плате, накнаде плате (основица, коефицијент, додатак на плату и др.). Између осталог, одредбом члана 95. став 1. овог колективног уговора предвиђено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом, док је одредбом става 3. истог члана предвиђено да се увећање плате врши у складу са актом о нормативима и стандардима рада, односно квалитета обављеног посла. Одредбом члана 150. овог колективног уговора предвиђено је да су учесници колективног уговора код послодавца дужни да у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог уговора започну преговоре за закључивање колективног уговора код послодавца, а одредбом члана 151. предвиђено је да ако на дан ступања на снагу овог уговора није коначно одлучено о правима, обавезама и одговорностима запосленог, примењују се одредбе овог уговора, ако је то за запосленог повољније.

Имајући у виду решења садржана у наведеним правним актима, постављају се као спорна следећа уставноправна питања:

1) да ли се одредбе Закона о раду о правима, дужностима и одговорностима запослених, у смислу упућујуће одредбе члана 172. Закона о здравственој заштити, односе и на питања зарада запослених у здравственим установама, те да ли се у том смислу зараде запослених одређују сагласно одредбама Закона о раду – закључивањем колективних уговора (појединачних, посебних и гранских), као и закључивањем уговора о раду, односно сагласно одредбама правилника о раду, или се одредбе Закона о раду односе на сва права (од заснивања до престанка радног односа) осим права на зараду, јер је питање зарада запослених у здравственим установама уређено посебним законом и прописима донетим на основу закона (Закона о платама у државним органима и јавним службама и Уредбом о коефицијентима на основу тог закона);

2) да ли се одредбе Закона о раду и одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама, као и наведене Уредбе паралелно,

тј. истовремено примењују на зараде запослених у здравственој заштити, у зависности од тога из којих извора се обезбеђују финансијска средства (да ли из доприноса за обавезно здравствено осигурање, односно буџета или пружањем здравствених услуга на тржишту).

Питање зараде запослених у здравственим установама није уређено на целовит и консеквентан начин (донет је Закон о здравственој заштити као специјални и каснији у односу на Закон о платама у државним органима и јавним службама и одговарајућу Уредбу, а који упућује одредбом члана 172. на примену Закона о раду), а при томе Законом о здравственој заштити и другим прописима није уређен никакав прелазни режим, нити су извршене промене у Закону о платама у државним органима и јавним службама. То има за последицу различито тумачење наведених законских и других прописа у овој области и негативно се одражава на остваривање права на правичну накнаду за рад одређених категорија запослених у здравственој заштити, као једно од најважнијих Уставом зајемчених права (члан 60. став 4. Устава). У прилог томе говоре и бројне иницијативе упућене овом суду у којима се указује на проблеме зарада запослених у стоматолошкој заштити, а нарочито, наглашава да након доношења Закона о здравственом осигурању и Закона о здравственој заштити релевантни прописи у области зарада запослених у здравственој заштити који обављају јавну службу (Закон о платама у државним органима и јавним службама и Уредба о коефицијентима) нису претрпели никакве измене, што значи да су и даље на снази и да их треба примењивати. Такође, Закон о здравственој заштити није ближе уредио, нити утврдио овлашћење Владе, односно другог државног органа или организације која врши јавна овлашћења за доношење подзаконског акта, ради извршавања одредбе члана 172. овог закона.

Оцена законитости оспореног Правилника, по оцени Уставног суда, захтева одговор на изложена правна питања, будући да од тога зависи и примена одредаба наведених закона на одређене категорије запослених у здравственој стоматолошкој заштити.

Полазећи од свега изложеног, у односу на оспорени Правилник отварају се следећа правна питања:

1) да ли је оспорени Правилник донет од стране надлежног органа, по поступку и на начин предвиђен Законом о јавним службама, односно Законом о раду и Законом о платама у државним органима и јавним службама;

2) да ли су се стекли законом прописани услови за доношење Правилника којим се уређују начин стицања и расподеле зарада у Служби за стоматолошку заштиту Дома здравља Смедеревска Паланка у Смедеревској Паланци;

3) да ли је стицање средстава за рад стоматолошке службе и питање обрачуна и исплате зарада запослених у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Дома здравља Смедеревска Паланка у Смедеревској Паланци уређено у складу са законом;

4) да ли се зараде појединих категорија запослених у стоматолошкој заштити у једном правном лицу – Дому здравља, као јавној служби, могу утврдити на различите начине у зависности од тога да ли се средства за

зараде обезбеђују из доприноса за обавезно здравствено осигурање или по основу пружања стоматолошких услуга;

5) који је законски, односно други правни основ за утврђивање минималне зараде и пуне зараде запослених у јавним службама, имајући у виду решења из Закона о раду, а посебно одредбе овог закона којим је уређено питање зараде за обављени рад и време проведено на раду, минималне зараде и др. (чл. 104. до 123), као и одредбе Закона о платама и Уредбе;

6) да ли је оспорени Правилник у сагласности и са Уставом Републике Србије имајући у виду уставне одредбе које се односе на хијерархију домаћих општих правних аката у јединственом правном поретку Републике Србије (чл. 194. и 195. Устава);

7) да ли је одредба члана 28. оспореног Правилника којом је предвиђено ступање на снагу овог акта у сагласности са одредбама члана 196. Устава којима је утврђена обавеза објављивања закона и других општих аката, пре њиховог ступања на снагу.

На основу изнетог, Уставни суд је оценио да се основано може поставити питање сагласности оспореног Правилника како са Уставом, тако и са Законом о раду и са позитивноправним прописима којима су системски уређена питања зарада запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (са Законом о платама у државним органима и јавним службама и одговарајућом Уредбом), те да има основа да Суд, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), покрене поступак за оцену уставности и законитости оспореног правилника.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 33. став 1, члана 34. став 1. и члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду, као и 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: IУо-181/2009 од 22. децембра 2010. године



## **9. ЗАСТАЈАЊЕ СА ПОСТУПКОМ**



Како доношење одлуке Уставног суда у поступку оцене уставности и законитости општег акта који представља правни основ за доношење оспореног Правилника представља претходно питање од кога зависи одлучивање у овом предмету, Суд је одлучио да застане са поступком.

Уставни суд донео је

## З А К Љ У Ч А К

Застаје се са поступком за оцену уставности и законитости Правилника о обезбеђивању континуиране пловидбености ваздухоплова и ваздухопловних производа („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 16/09, 39/09 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 обезбеђивању континуиране пловидбености ваздухоплова и ваздухопловних производа („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 16/09, 39/09 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

С обзиром на то да је Законом о Уставном суду предвиђена могућност застајања са поступком на захтев доносиоца општег акта који је оспорен, Уставни суд је одлучио да у конкретној правној ствари застане са поступком и да могућност доносиоцу да у одређеном року отклони уочене неуставности и незаконитости.

Уставни суд донео је

### З А К Љ У Ч А К

1. Застаје се са поступком за оцену уставности и законитости Одлуке о кућном реду у стамбеним зградама („Службени лист општина Срема“, број 4/1977).

2. Дносиоцу оспорене Одлуке оставља се рок од три месеца за отклањање уочених неуставности и незаконитости, и налаже се да, по истеку остављеног рока, обавести Уставни суд о свом поступању.

### О б р а з л о ж е њ е

Милорад Старчевић из Шида је, иницијативом од 21. јуна 2010. године, оспорио уставност и законитост више општих аката, од којих је предмет овог поступка Одлука о кућном реду у стамбеним зградама („Службени лист општина Срема“, број 4/1977). У допуни иницијативе од 28. септембра 2010. године, иницијатор је навео да је оспорена Одлука у целини неуставна и незаконита из разлога што је донета у време важења Устава из 1974. године, Закона о стамбеним односима САП Војводине и Статута Скупштине општине Шид који су престали да важе доношењем Устава из 1990. године и Закона о стамбеним односима. Оспорена Одлука, по мишљењу иницијатора, такође није у складу ни са чланом 6. став 2. и чланом 52. став 2. Закона о стамбеним односима („Службени гласник РС“, број 52/92) којим је била продужена важност Одлуке до доношења нове, односно 90 дана по ступању на снагу тог закона. Како је општина дужна да се стара о одржавању стамбених зграда према Закону о локалној самоуправи, то је дужна и да донесе одлуку о одржавању реда у стамбеним зградама, а што у конкретном случају није учињено.

Дносиоцу оспорене Одлуке, достављена је иницијатива и допуна иницијативе 7. октобра 2010. године, са захтевом да одговори на наводе иницијативе и да достави текст оспорене Одлуке, сагласно одредбама члана 33. став 1. и члана 34. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Скупштина општине Шид је 5. новембра 2010. године, доставила одговор Уставном суду у коме се наводи да је оспорена Одлука донета још 1977. године и да је још увек на снази, па стога иста није у складу са позитивним законским прописима. Из наведених разлога затражили су да, у складу са чланом 55. Закона о Уставном суду, Уставни суд застане са поступком у

овом предмету и остави одређени рок у коме би доносилац акта отклонио уочене неуставности и незаконитости.

Имајући у виду чињеницу да је доносилац акта сам уочио неуставност и незаконитост оспорене Одлуке стекли су се услови из члана 55. став 1. Закона о Уставном суду да Суд застане са поступком и да могућност доносиоцу општег акта да у одређеном року отклони неуставности и незаконитости.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба чл. 48. и 55. Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), закључио као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број: IУо-1056/2010 од 25. новембра 2010. године



## **10. НЕДОСТАТАК ПРОЦЕСНИХ ПРЕТПОСТАВКИ**





## *Ненадлежности Уставног суда*

*Уставни суд, сајласно члану 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, није надлежан:*

- **за оцену уставности и законитости акта који нема карактер општег правног акта из члана 167. Устава, као што је:**
  - оснивачки акт (ГУо-1471/2010 од 25. новембра 2010. године);
  - решење о именовању председника, односно заменика председника општине (ГУл-15/2009 од 21. октобра 2010. године);
  - акт који је по форми општи акт (одлука коју је донела скупштина јединице локалне самоуправе), а по садржини спроведбени акт којим су утврђени сви појединачни елементи на основу којих се тачно одређено земљиште даје у закуп (услови, начин и поступак, као и најнижи износ закупнине на таксативно набројаном и по катастарским парцелама разврстаном неизграђеном осталом грађевинском земљишту у државној својини), као и врста објеката који се могу градити на наведеним катастарским парцелама (ГУл-266/2009 од 28. октобра 2010. године);
  - одлука о вредности бода, односно коефицијента за обрачунавање плата и других новчаних примања професионалних војника и цивилних лица у Војсци Југославије (ГУ-104/2007 од 4. новембра 2010. године);
  - акт који је надлежни орган спортског савеза донео у примени Статута Савеза за коњички спорт, а којим се прописују правила за рангирање најуспешнијих правних и физичких лица и такмичарских коња (ГУо-182/2009 од 16. децембра 2010. године);
  - одлука као појединачни акт којим се тачно одређеним запосленима у здравственој установи дају станови на коришћење у закуп (ГУп-215/2009 од 16. децембра 2010. године);
- **за оцену уставности и законитости општег акта који није објављен у складу са Уставом, није ступио на снагу и не производи правно дејство:**
  - одлука о усклађивању вредности бода за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта која није објављена ГУл-366/2009 од 28. октобра 2010. године);
- **за оцену оправданости и целисходности нормативних решења** (ГУл-180/2009 од 7. октобра 2010. године; ГУз-1457/2010 од 18. новембра 2010. године; ГУз-82/2010 од 25. новембра 2010. године; ГУз-1458/2010 од 25. новембра 2010. године);
- **за оцену међусобне сагласности закона** (ГУз-873/2010 од 11. новембра 2010. године; ГУз-1457/2010 од 18. новембра 2010. године; ГУз-849/2010 од 18. новембра 2010. године и ГУз-1458/2010 од 25. новембра 2010. године);

- за измену или допуну законских одредаба (ГУз-892/2010 од 22. септембра 2010. године; ГУз-911/2010 од 11. новембра 2010. године, ГУз-889/2010 од 18. новембра 2010. године и ГУз-294/2010 од 16. децембра 2010. године);
- за оцену законитости спровођења одређених радњи од стране послодавца у поступку преговора ради закључења новог колективног уговора код послодавца (ГУо-196/2009 од 28. октобра 2010. године)

### *Неблајовремена иницијатива*

*Уставни суд ће, сајасно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду, одбацити предлој, односно иницијативу за јокрејшање јосјуйка ако нису јоднеји у јройисаном року.*

Уставни суд може ценити сагласност закона и других општих аката са Уставом, односно општих 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 и законитости Одлуке о начину и поступку давања на коришћење и у закуп пословних и других просторија („Службени лист општина“, број 11/98) и Одлуке о измени и допуни Одлуке о начину и поступку давања на коришћење и у закуп пословних и других просторија („Службени лист општина“, број 1/05).

У претходном поступку прибављен је одговор доносиоца акта у коме се, између осталог, наводи да је Скупштина општине Књажевац донела Одлуку о пословном и другом простору општине Књажевац („Службени гласник општина“, број 19/08) којом су оспорене одлуке стављене ван снаге, односно престале су да важе.

Одредбом члана 168. став 5. Устава Републике Србије прописано је 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.

Увидом у Одлуку о пословном и другом простору општине Књажевац („Службени гласник општина“, број 19/08) коју је донела Скупштина општине Књажевац на седници одржаној дана 10. марта 2008. године, одредбом члана 58. прописан је престанак важења оспорених одлука даном ступања на снагу ове одлуке.

Имајући у виду чињеницу да је Одлука којом је прописан престанак важења оспорених одлука ступила на снагу 3. априла 2008. године, а да иницијатива за оцену уставности и законитости оспорених одлука није поднета у року од шест месеци од престанка њиховог важења, то нема процесних услова за оцену уставности и законитости оспорених одлука.

Сагласно изложеном, Уставни суд је на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и одредбе члана 82. став 1. тачка 2) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), закључио као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број: IУ-216/2009 од 22. септембра 2010. године

### *Неуредна иницијатива*

*Уставни суд ће, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду, одбацити предлој, односно иницијативу за покрећење поступка ако у остављеном року подносилац није ојклонио 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 донео закључак о одбацивању иницијативе.**

Уставном суду је поднета иницијатива за оцену уставности одредаба члана 36. став 2, члана 37. став 2, члана 38. став 2, члана 39. став 2, члана 45. став 2, члана 113. став 3. и члана 140. став 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да се иницијативом оспоравају одредбе Закона о државним службеницима којима је као услов за обављање одређених послова прописано, поред осталог, стечено високо образовање на основним студијама у трајању од најмање четири године. На овај начин по мишљењу подносиоца иницијативе Закон не признаје стечена звања утврђена Законом о универзитету („Службени гласник РС“, број 21/02).

Будући да поднета иницијатива не садржи све неопходне елементе за даље поступање и мериторно одлучивање Суда у конкретном правној ствари, Уставни суд је на основу члана 51. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) дописом од 15. септембра 2010. године затражио од подносиоца да у року од 15 дана од дана пријема дописа Уставног суда захтев прецизира тако што ће навести одредбе Устава у односу на које оспорава уставност наведеног закона, уставноправне разлоге на којима заснива своју иницијативу, као и предлог како да Уставни суд одлучи. Подносилац иницијативе је такође упозорен да ће његова иницијатива бити одбачена уколико у остављеном року не отклони недостатке који онемогућавају поступање Уставног суда.

Поступајући по допису Уставног суда од 15. септембра 2010. године подносилац иницијативе је 24. септембра 2010. године доставио Уставном

суду допуну иницијативе у којој није прецизно навео одредбе Устава у односу на које тражи оцену уставности наведеног закона и није изложио уставноправне разлоге на којима заснива своју тврдњу о неуставности оспореног акта.

Имајући у виду да иницијатор у остављеном року није отклонио недостатке који онемогућавају поступање по иницијативи, Уставни суд је на основу члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 82. став 1. тачка 4) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) донео наведени закључак.

Закључак Уставног суда

Број: IУз-3/2010 од 11. новембра 2010. године

*Суд је по исходом основу одбацио иницијативе закључцима: IУй-139/2008 од 16. септембра 2010. године; IУо-854/2010 од 22. септембра 2010. године; IУо-898/2010 од 22. септембра 2010. године; IУо-893/2010 од 22. септембра 2010. године; и IУз-1363/2010 од 9. децембра 2010. године.*

Уставном суду поднети су предлог за оцену уставности и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности већег броја одредаба Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09 – други закон).

Приватна лекарска комора Србије из Београда, која је у време подношења захтева за оцену уставности имала статус предлагача за покретање поступка пред Уставним судом сагласно одредби члана 148. став 2. Устава од 1990. године, покренула је пред Уставним судом поступак за оцену уставности одредаба члана 29, члана 38. став 10, члана 45. став 2, члана 48. став 3, члана 55. став 1. тачка 2), члана 56. став 1. тачка 2), члана 57. став 1, члана 60. став 1, члана 62. став 1. тачка 1), члана 63. став 3, члана 71. став 1, чл. 98. и 99, члана 190, члана 216. и чл. 256. до 260. Закона о здравственој заштити. Предлагач је навео да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са одредбама члана 56. ст. 1. и 2. и члана 57. став 1. Устава од 1990. године.

У иницијативи Мирослава Нешића из Враћа, која је такође поднета у време важења Устава од 1990. године, иницијатор је оспорио одредбе члана 55. став 1. тачка 2), члана 199. ст. 3. до 5. и члана 277. Закона о здравственој заштити у односу на одредбе чл. 35, 55. и 57. Устава од 1990. године.

Из овог предмета извршено је издвајање дела иницијативе која се односила на оспоравање одредаба члана 277. Закона о здравственој заштити и спајање са предметом IУ- 164/2008, у коме су обједињене све иницијативе које су се односиле на оспоравање наведеног члана Закона, а поводом кога је Уставни суд на седници од 18. новембра 2010. године донео Решење о покретању поступка за оцену уставности.

У току вођења претходног поступка пред Уставним судом, 8. новембра 2006. године проглашен је нови Устав Републике Србије, а 10. новембра исте

године проглашен је и Уставни закон за спровођење новог Устава Републике Србије. Сагласно одредби члана 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06), Уставни суд је застао са поступком за оцену уставности закона до истека општег рока за усклађивање закона са Уставом од 2006. године. Наведени рок је истекао 31. децембра 2008. године.

Након истека овог рока, Уставни суд је наставио претходни поступак у овом уставносудском предмету и, сагласно ставовима Уставног суда, упутио дописе подносиоцу предлога и иницијатору да уреде свој предлог, односно иницијативу. Тако је дописом од 27. маја 2010. године затражено од подносиоца предлога да, у року од 15 дана од дана пријема дописа, Уставном суду достави уређен предлог, сагласно одредби члана 51. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07). Од предлагача је затражено да предлог уреди тако што ће навести одредбе Устава од 2006. године у односу на које тражи оцену уставности и разлоге на којима заснива несагласност оспорених одредаба са Уставом од 2006. године. Предлагач је, такође упозорен да предлог може бити одбачена уколико у остављеном року не отклони недостатке који онемогућавају поступање Уставног суда по истом. Допис исте садржине упућен је и подносиоцу иницијативе 20. маја 2009. године.

Предлагач је 28. маја 2009. године примио допис Уставног суда и у остављеном року није поступио у складу са захтевом Уставног суда. Имајући у виду да предлагач у остављеном року није отклонио недостатке који онемогућавају поступање Уставног суда по предлогу, Уставни суд је предлог одбацио сагласно одредбама члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду.

За разлику од предлагача, иницијатор је доставио поднесак Уставном суду 27. маја 2009. године у коме се изјаснио да одустаје од иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 55. став 1. тачка 2) и члана 199. ст. 3. до 5. Закона, па је Уставни суд поводом наведене иницијативе окончао поступак.

На основу свега изложеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 36. став 1. тачка 3) и члана 48. Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тач. 4) и 8) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) донео закључак, као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број: IY-421/2005 од 18. новембра 2010. године

### *Негосїайїак друїїх їроцесних їреїїїосїїавки*

*Усїавни суд, саїласно члану 36. сїав 1. їачка 4) Закона о Усїавном суду, одбациїе їредлої, односно инициїаїїиву када за воїїење їосїїуйка и одлучивање не їосїїїїе друїе їроцесне їреїїїосїїавке.*

*Пресџанак важења оспореној акџа и ѓресџанак  
рада њејвој доносиоца*

Имајући у виду да су оспорени акт, као и закон на основу кога је донет, престали да важе, као и да је доносилац оспореног акта престао са радом, Уставни суд је оценио да су у току поступка престале да постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

Закључак Уставног суда

Број: IУо-111/2008 од 11. новембра 2010. године

*Пресџанак важења усџава и/или закона,  
односно ѓодзаконској акџа у односу на које је ѓражена оцена*

Будући да Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. године у време чијег важења је донета оспорена одлука више није на снази, да није на снази ни Закон на основу чијих одредаба је донета оспорена одлука, те да је правна снага оспорене одлуке исцрпљена самим чином проглашења земљишта за градско грађевинско, Уставни суд је закључио да иницијативу треба одбацити, јер не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање Уставног суда.

Закључак Уставног суда

Број: IУо-1233/2010 од 4. новембра 2010. године

Имајући у виду да је Веће за прекршаје у Крагујевцу као доносилац акта престао да постоји, а престао је да важи и Закон о прекршајима у односу на који је тражена оцена законитости оспореног Правилника, Уставни суд је оценио да не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање у овој правној ствари.

Закључак Уставног суда

Број: IУо-239/2009 од 4. новембра 2010. године

*Акџи ѓемѓоралној каракѓера*

Када је у току поступка општи акт престао да важи али нису отклоњене последице неуставности или незаконитости, Уставни суд може одлуком утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом али ако штетних последица није било или су оне престале, те након тога није

могуће утврдити ни њихово постојање, нити их на било који начин отклонити, нема процесних претпоставки за за вођење поступка и одлучивање.

Закључак Уставног суда

Број: IУ-250/2006 од 14. октобра 2010. године

### *Недостатак активне легитимације*

Право правних и физичких лица да на основу члана 168. став 2. Устава иницирају покретање поступка за оцену уставности и законитости прописа Републике Србије, према заузетом ставу Уставног суда, резервисано је искључиво за правна лица уписана у регистар привредних субјеката у Републици Србији, односно за физичка лица која су држављани Републике Србије. Стога страна правна и физичка лица, по схватању Суда, немају уставну легитимацију за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије, по било ком основу. Заштита права и интереса страних лица остварује се у поступку по уставној жалби, у оквиру кога могу истаћи да су им Уставом зајемчена права повређена применом неуставних одредаба закона Републике Србије. У том случају ће питање оцене уставности закона на основу кога су донети појединачни акти, који су предмет оспоравања уставне жалбе, представљати претходно питање од чијег решења ће зависити основаност уставне жалбе.

Закључак Уставног суда

Број: IУз-805/2010 од 16. децембра 2010. године

### *Везани акти*

Полазећи од тога да се оспореним Решењем даје сагласност на акт другог доносиоца, те да акт којим се даје сагласност на неки други акт по садржини не представља општи акт, али по правној природи има значење тзв. везаног акта, односно акта који дели правну судбину другог акта, по схватању Суда, у конкретном случају, за оцену законитости оспореног акта, као претходно, поставља се питање оцене законитости акта на који је оспореним Решењем дата сагласност. Како подносилац иницијативом оспорава једино законитост Решења о давању сагласности, а не и акта на који је оспореним Решењем сагласност дата, Уставни суд је оценио да не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу одбацио.

Закључак Уставног суда

Број: IУо-852/2010 од 9. децембра 2010. године

### *Окончање ијосџуика*

Имајући у виду да је оспорени акт (упутство) донет ради ближег одређења значења појединих одредаба закона који је у току поступка пред Уставни м судом престао да важи, Уставни суд је констатовао да је и оспорени акт престао да важи истог датума када и закона због предмета свог уређења, те је затражио да се подносилац иницијативе изјасни у одређеном року да ли остаје при поднетој иницијативи, или од ње одустаје. Како се подносилац изјаснио да одустаје од поднете иницијативе, а Суд није нашао основа да настави поступак, у смислу одредбе члана 54. став 2. Закона о Уставном суду, закључком је окончао поступак.

Закључак Уставног суда

Број: ГУо-344/2009 од 21. октобра 2010. године

*Доношењем закључка о окончању ијосџуика Суд је одлучио и у ијредметиу ГУм-16/2010 од 9. децембра 2010. ијодине.*



## **11. ИЗВРШЕЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА**



У поступку спроведеном по захтеву подносиоца да се „последике настале доношењем појединачних аката“ (уговора о уређивању међусобних права и обавеза између послодавца и подносиоца захтева и решења о отказу уговора о раду) отклоне повраћајем у пређашње стање и накнадом материјалне штете, Уставни суд је утврдио да су, у конкретном случају, изменом датума распоређивања подносиоца захтева на друго радно место могле бити отклоњене последице настале услед примене одредбе Правилника за коју је Одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са уставном забраном повратног дејства општих аката, па како подносилац захтева такву измену појединачног акта претходно није захтевао од надлежног органа послодавца, Суд је оценио да није испуњен услов да се последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин.

Захтев за отклањање последица примене Решења којим је подносиоцу захтева отказан уговор о уређивању међусобних права и обавеза због учињених повреда радних обавеза Суд је одбацио због недостатка процесних претпоставки, јер тај појединачни акт није донет на основу општег акта чије одредбе су биле предмет оцене пред Уставним судом.

Уставни суд донео је

### З А К Љ У Ч А К

Одбације се захтев за обезбеђење извршења Одлуке Уставног суда број IУо-284/2009 од 15. јула 2010. године („Службени гласник РС“, број 43/10).

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднет захтев за отклањање последица услед примене општег акта који није у сагласности са Уставом. Подносилац захтева наводи да је Одлуком Уставног суда IУо-284/2009 од 6. априла 2010. године утврђено 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, те да је од „Развојне банке Војводине“, Нови Сад, као правном следбенику „Металс-банке“ а.д. Нови Сад, захтевао измену Уговора о уређивању међусобних права и обавеза између наведене банке и подносиоца захтева од 23. октобра 2008. године, као и да до подношења овог захтева Уставном суду није донета било каква одлука од стране „Развојне банке Војводине“. Такође, наводи да му је Решењем принудне управе „Металс-банке“ број 1-87/89 од 23. јануара 2009. године отказан Уговор о уређивању међусобних права и обавеза због учињених повреда радних обавеза, на основу кога је подносиоцу захтева престао радни однос у овој банци. Стога, подносилац предлаже Уставном

суду да, у складу са одредбом члана 62. Закона о Уставном суду одреди да се последице настале доношењем наведених појединачних аката, и то Уговора о уређивању међусобних права и обавеза између „Металс-банке“ и подносиоца захтева број 14622-4-1/08 од 23. октобра 2008. године (који је потписан 31. октобра 2008. године) и Решења о отказу уговора о раду број 1-87/89 од 23. јануара 2009. године отклоне повраћајем у пређашње стање и накнадом материјалне штете у виду изгубљене зараде и других примања према општем акту и уговору о раду за период од 31. октобра 2009. године до дана враћања на рад.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће: Одлуком Уставног суда УО -284/2009 од 6. априла 2010. године („Службени гласник РС“, број 43/10), утврђено је 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 Републике Србије. 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. 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.

Из наведеног произлази да је одредба члана 5. Правилника за коју је Уставни суд утврдио да је несагласна са Уставом, престала да важи 25. јуна 2010. године, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, као и да је правним дејством Одлуке Уставног суда обухваћена само наведена одредба члана 5. Правилника, а не и Правилник у целини.

Законом о Уставном суду („Службени гласник Републике Србије“, број 109/07) 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 (члан 61. став 1); 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).

Из достављене документације и навода подносиоца захтева утврђено је да су му понуда за закључење уговора о раду и Уговор о уређивању међусобних права и обавеза број 14622-4/08 од 23. октобра 2008. године уручени 28. октобра 2008. године, о којој је био дужан да се изјасни у року од осам дана, са поуком о правном леку да по прихватању понуде за закључење уговора о уређивању међусобних права и обавеза има право да пред надлежним судом оспорава законитост поменутог уговора. Подносилац захтева наводи да је Уговор потписан 31. октобра 2008. године, што значи, после доношења Правилника од 27. октобра 2008. године. Међутим, тачком 2) наведеног уговора утврђено је да ће подносилац захтева обављати послове радног места саветника Банке почев од 24. октобра 2008. године. С обзиром на то да је Правилник о изменама и допунама Правилника о организацији послова у „Металс-банци“ а.д. Нови Сад којим је утврђено радно место саветника Банке донет 27. октобра 2008. године, да је Одлуком Уставног суда IУо-284/2009 од 6. априла 2010. године, утврђено да одредба члана 5. наведеног правилника, којом је предвиђено да овај акт ступа на снагу даном доношења, а примењује се од 24. октобра 2008. године није у сагласности са Уставом, то значи да је оспорени Правилник могао ступити на снагу тек осмог дана од дана његовог објављивања на начин утврђен општим актом Банке, у смислу одредбе члана 196. став 4. Устава Републике Србије. При томе, неспорно је, да је послодавац, у конкретном случају, „Металс-банка“, Нови Сад, могла да, сагласно одредби члана 24. став 2. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09), оспореним Правилником од 27. октобра 2008. године утврди послове саветника Банке, врсту и степен стручне спреме и друге посебне услове за рад на тим пословима, као и да подносиоца захтева распореди на наведено радно место, те да му у смислу одредбе члана 171. став 1. тачка 1) Закона о раду понуди измену уговорених услова рада због премештаја на други одговарајући посао, због потреба процеса и организације рада, али подносилац захтева није могао бити распоређен на наведено радно место пре ступања на снагу Правилника од 27. октобра 2008. године.

Из наведеног произлази да се, у конкретном случају, ретроактивна примена Правилника од 27. октобра 2008. године могла отклонити изменом

тачке 2) оспореног уговора, у смислу члана 171. Закона о раду. Међутим, из захтева за поступање у складу са одлуком Уставног суда, који је подносилац упутио Развојној банци Војводине – правном следбенику „Металс-банке“, од 8. јула 2010. године, може се утврдити да подносилац није ни захтевао измену Уговора о уређивању међусобних права и обавеза у односу на тачку 2), којом се утврђује од ког дана ће подносилац обављати послове саветника Банке, чиме би се отклониле последице примене одредбе члана 5. Правилника о изменама и допунама Правилника о организацији послова у „Металс-банци“ а. д. Нови Сад, од 27. октобра 2008. године, за коју је Уставни суд утврдио да је несагласна са Уставом, већ је захтевао поништај наведеног Уговора, који је, иначе, Решењем принудне управе „Металс-банке“ број 1-87/89 од 23. јануара 2009. године отказан због учињених повреда радних обавеза. На овакав захтев, Развојна банка Војводине је одговорила, тако што је подносиоцу доставила мишљење свог пуномоћника, адв. Миодрага Војновића, из Новог Сада, према коме „одлука Уставног суда не повлачи за собом ништавност предметног уговора о раду, јер је правна мањкавост уговора конвалидирана протеком рока од 8 дана... Стога би правни ефекат одлуке Уставног суда био само у томе што правно дејство уговора о раду наступа 4. новембра 2008. године (протеком рока од 8 дана од дана оглашавања измене правилника).“ Осим тога, подносилац захтева је, свакако, имао могућност да пред надлежним судом покрене спор у смислу члана 195. став 1. Закона о раду.

Стога је Уставни суд закључио да су се, у конкретном случају, изменом датума распоређивања подносиоца захтева на радно место саветника Банке могле отклонити последице настале услед примене одредбе члана 5. Правилника о изменама и допунама Правилника о организацији послова у „Металс-банци“ а.д. Нови Сад, од 27. октобра 2008. године, за коју је Одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, па како подносилац захтева такву измену појединачног акта није ни захтевао, Суд је оценио да није испуњен услов прописан чланом 62. Закона о Уставном суду да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин.

Уставни суд је оценио да је захтев за отклањање последица примене Решења принудне управе „Металс-банке“ број 1-87/89 од 23. јануара 2009. године, којим је подносиоцу захтева отказан уговор о уређивању међусобних права и обавеза због учињених повреда радних обавеза неоснован, јер се не ради о појединачном акту, донетим на основу оспореног Правилника, у односу на који је Уставни суд Одлуком ИУо-284/2009 од 6. априла 2010. године, утврдио да је одредба члана 5. несагласна са Уставом, с обзиром на то да се Правилником о изменама и допунама Правилника о организацији послова не уређују права, обавезе и одговорности запослених, нити случајеви у којима послодавац може отказати запосленом уговор о раду и да је оспорено Решење донето на основу члана 179. Закона о раду.

Из наведеног произлази да у конкретном случају нису испуњене процесне претпоставке за обезбеђење извршења Одлуке Уставног суда, па је

Уставни суд, на основу 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

Број: IY-284/2009 од 21. октобра 2010. године





## **12. ПИСМА НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ**



## НАРОДНА СКУПШТИНА

Уставни суд је, на седници одржаној 28. октобра 2010. године, оцењивао уставност одредбе члана 24. став 2. Закона о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе („Службени лист СФРЈ“, број 53/91, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/94, 28/96 и 37/02 и „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/05 и 41/09 – други закона) и донео Решење којим није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности наведене одредбе овог закона.

Међутим, приликом разматрања спорних уставноправних питања, Уставни суд је констатовао да Закон о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе није усклађен са Уставом Републике Србије од 2006. године, сагласно одредби члана 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06). Наиме, наведени закон је донет још 1991. године, у време постојања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, последње измене и допуне овог закона извршене су у новембру месецу 2005. године, а већина измена овог закона односила се на усклађивање новчаних казни за привредне преступе и прекршаје који су утврђени овим законом.

Поводом оспореног закона Уставни суд је такође утврдио да је Народна скупштина 29. маја 2009. године донела Закон о безбедности хране („Службени гласник РС“, број 41/09), којим је, у складу са европским стандардима уредила материју која се односи на опште услове за безбедност хране и хране за животиње, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном и храном за животиње, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, хигијену и квалитет хране и хране за животиње. Одредбом члана 89. став 1. тачка 1) тог закона прописано је да даном ступања на снагу истог закона престаје да важи Закон о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе у делу који се односи на животне намирнице. Међутим, имајући у виду да се Закон о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе и даље примењује на одређивање услова здравствене исправности предмета опште употребе и надзор над здравственом исправношћу тих предмета, Уставни суд је закључио да је овај закон институционално застарео и неусаглашен са међународним правилима и стандардима, као и регулативом ЕУ у области безбедности хране и предмета опште употребе.

Полазећи од наведеног, као и од обавезе Уставног суда да обавештава Народну скупштину о стању и проблемима остваривања уставности и законитости у Републици Србији, да даје мишљења и указује на потребу доношења и измену закона и предузимања других мера ради заштите уставности и законитости, Уставни суд је закључио да укаже Народној скупштини на потребу што хитнијег доношења новог закона из ове области, који би био усклађен са Уставом од 2006. године и међународном регулативом, односно

са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним међународним правилима у овој области..

На основу свега изнетог, сагласно члану 105. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је донео Закључак да обавести Народну скупштину о наведеном проблему, чије решавање је од интереса за остваривање уставности и законитости у Републици Србији.

Закључак Уставног суда

Број: IУз-168/2009 од 28. октобра 2010. године

## НАРОДНА СКУПШТИНА

Уставни суд је, на седници одржаној 18. новембра 2010. године, оцењивао уставност и законитост одредаба чл. 2, 7. и 10. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција („Службени гласник РС“, бр. 16/07 и 21/09) и на основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) утврдио да одредба члана 7. став 3. Уредбе није у сагласности са Уставом и законом, а на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 2, члана 7. ст. 1. и 2. и члана 10. Уредбе.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да су оспореним чланом 2. Уредбе утврђени коефицијенти за обрачун и исплату плата на извршилачким радним местима у Управи за извршење кривичних санкција, тако што су за звања државних службеника предвиђена Уредбом о звањима и занимањима у Управи за извршење заводских санкција („Службени гласник РС“, број 110/06) одређени коефицијенти према платним разредима и платним групама у које су разврстана та звања. Полазећи од тога да је одредбама члана 259. став 2. и члана 263. став 3. Закона о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 85/05 и 72/09) Влада овлашћена да прописује звања запослених, као и висину коефицијената за обрачун и исплату плата у Управи за извршење кривичних санкција, Уставни суд је оценио да је оспореним чланом 2. Уредбе Влада уредила односе у оквиру Законом утврђеног овлашћења. Такође, Уставни суд је констатовао и да су за звања предвиђена Уредбом, која по називу (сложености и опису послова) одговарају звањима запослених на извршилачким радним местима предвиђеним Законом о државним службеницима, оспореним чланом 2. став 1. Уредбе одређени исти коефицијенти који су за одговарајућа звања, платне групе и платне разреде прописана чланом 13. Закона о платама државних службеника и намештеника, а да су посебни (различити) коефицијенти одредбом члана 2. став 2. оспорене Уредбе предвиђени само за државне службенике у Служби обезбеђења.

Међутим, полазећи од тога да плата државних службеника представља Уставом и законом утврђено право из радног односа, да су за (остале) државне службенике звања државних службеника и коефицијенти за обрачун и исплату плата, као елементи за утврђивање обима тог права, уређени Законом о државним службеницима и Законом о платама државних службеника и намештеника, то и елементи за утврђивање (обима) тог права, у конкретном случају звања и коефицијенти државних службеника у Управи, представљају питања која се, по схватању Суда, уређују законом, а не уредбом Владе као подзаконским актом којим се, сагласно Уставу, уређују односи у извршавању закона. У том смислу, евентуалне специфичности, односно разлике у звањима и коефицијентима за државне службенике у Управи, по схватању Суда, могу бити предмет уређивања Закона о извршењу кривичних санкција, као посебног закона којим су, поред осталог, на посебан начин уређена и нека друга права запослених у Управи на основу рада (Глава XIV Закона).

Имајући у виду наведено, Уставни суд је закључио да, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду, укаже Народној скупштини на уочене недоследности у нормативном уређивању ових односа за државне службенике у Управи за извршење кривичних санкција, како би оне биле отклоњене приликом измена и допуна Закона о извршењу кривичних санкција.

Закључак Уставног суда

Број: IY-63/2007 од 18. новембра 2010. године



## **ПОСТУПАК РЕШАВАЊА СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ**





**За поступање у прекршајном поступку који је покренут због царинског прекршаја за који није прописана могућност изрицања заштитне мере, надлежан је орган управе Министарство финансија – Управа царина.**

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

За поступање у прекршајном поступку који се води против Александра Лечовског из Београда, због прекршаја из члана 337. став 2. Царинског закона из 2003. године, надлежан је орган управе, Министарство финансија – Управа царина.

## Образложење

Министарство финансија – Управа царина – Царинарница Кладово поднела је 18. јуна 2010. године Уставном суду захтев за решавање сукоба надлежности између Прекршајног суда у Зајечару и те царинарнице.

Из навода захтева и достављене документације произлази да је током јануара 2010. године Прекршајном суду у Зајечару достављен прекршајни спис са: захтевом Министарства финансија – Управе царина – Царинарнице Ниш – Царинске испоставе Вршка Чука Д. 880 од 25. јула 2006. године за покретање прекршајног поступка против Александра Лечовског из Београда, због постојања основане сумње да је учинио царински прекршај; закључком Царинарнице Ниш 03 П. 1466/06 од 1. августа 2006. године о покретању прекршајног поступка против наведеног лица, због прекршаја из члана 337. став 2. Царинског закона из 2003. године; решење Царинарнице Ниш 02/3 П. 1466/06 од 5. јуна 2008. године којим је прекинут прекршајни поступак против Александра Лечовског из Београда, јер је именовани недоступан државним органима, па није могао бити саслушан на околности прекршаја, с тим да се прекршајни поступак настави уколико се отклоне сметње које су га изазвале. Међутим, Прекршајни суд у Зајечару се решењем 3 Пр. 4955/10 од 4. јуна 2010. године огласио стварно ненадлежним за поступање по захтеву за покретање прекршајног поступка против Александра Лечовског из Београда, због прекршаја из Царинског закона из 2003. године, те је одлучио да се списи предмета доставе Комисији за прекршаје Царинарнице Кладово као стварно и месно надлежном органу за поступање у овој правној ствари. Након тога Царинарница Кладово је поднела захтев за решавање сукоба надлежности, сматрајући да је Прекршајни суд у Зајечару надлежан да поступа у овом прекршајном поступку.

Из чињенице да су и Прекршајни суд у Зајечару и Министарство финансија – Управа царина – Царинарница Кладово одбили да воде прекршајни

поступак и да одлучују о захтеву против наведеног лица произлази да постоји негативан сукоб надлежности између суда и другог државног органа, за чије решавање је надлежан Уставни суд, сагласно члану 167. став 2. тачка 1) Устава Републике Србије.

Будући да се према важећем Закону о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), прекршајни поступак у коме до дана почетка примене овог закона не буде донето правоснажно решење наставља по одредбама овог закона, да је одредбом члана 285. став 1. истог закона прописано да прекршајни поступак кад је то прописано законом, у првом степену води надлежни орган управе по одредбама овог закона, док је ставом 2. истог члана 285. искључена надлежност органа управе за вођење прекршајног поступка за прекршаје за које се, између осталог може изрећи заштитна мера, већ је тад искључиво надлежан суд, те да одредбама члана 385. Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05, 62/06 и 9/10) нису прописане заштитне мере које се изричу у случају извршења, поред осталог, и прекршаја из члана 337. став 2. овог закона поводом којег је наведени прекршајни поступак покренут, то према члану 285. став 2. Закона о прекршајима, нису испуњени услови да Комисија за прекршаје царинарнице предмет уступи надлежном суду.

На основу наведеног, Уставни суд је утврдио да је за поступање у прекршајном поступку који се води против Александра Лечовског из Београда, због прекршаја из члана 337. став 2. Царинског закона из 2003. године, надлежан орган управе Министарство финансија – Управа царина.

С обзиром на то да је Уставни суд у Решењу ШУ-866/2010 од 15. јула 2010. године („Службени гласник РС“, број 55/10), односно Решењу ШУ-857/2010 од 8. јула 2010. године („Службени гласник РС“, број 56/10), решавајући поводом истоврсног уставноправног питања, дао детаљне разлоге за овакво решење, то изнета оцена и разлози на којима се то решење заснива важе и за овај уставносудски предмет.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: ШУ-949/2010 од 22. децембра 2010. године

**У ситуацији када постоји негативни сукоб надлежности између суда и органа државне управе у царинском прекршајном поступку у коме до дана почетка примене Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09) није донето правоснажно решење поводом царинског прекршаја за који је прописана заштитна мера, за вођење поступка надлежан је прекршајни суд.**

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

За поступање у прекршајном поступку који се води против ДП „ЈУГОШПЕД“ са седиштем у Књажевцу, као правног лица и одговорног лица у правном лицу, због прекршаја из члана 341. Царинског закона из 2003. године, надлежан је Прекршајни суд у Зајечару – Одељење суда у Књажевцу.

## Образложење

Министарство финансија – Управа царина – Царинарница Ниш поднела је 22. јуна 2010. године захтев Уставном суду за решавање сукоба надлежности између Прекршајног суда у Зајечару – Одељење суда у Књажевцу, и те царинарнице.

Из навода захтева и достављене документације произлази да је Министарство финансија – Управа царина – Царинарница Ниш доставила у јануару 2010. године Прекршајном суду у Зајечару захтев за покретање прекршајног поступка против ДП „ЈУГОШПЕД“ са седиштем у Књажевцу, као правног лица и одговорног лица у том правном лицу, због учињеног прекршаја из члана 341. Царинског закона из 2003. године. Међутим, Прекршајни суд у Зајечару – Одељење суда у Књажевцу се решењем II-8 Пр. 5130/10 од 9. јуна 2010. године огласио стварно ненадлежним за поступање по захтеву за покретање прекршајног поступка, те је одлучио да се списи предмета доставе Комисији за прекршаје Царинарнице Ниш, као стварно и месно надлежном органу за поступање у овој правној ствари.

Из чињенице да су и Прекршајни суд у Зајечару – Одељење суда у Књажевцу и Министарство финансија – Управа царина – Царинарница Ниш одбили да воде прекршајни поступак и одлучују по поднетом захтеву, произлази да постоји негативан сукоб надлежности између суда и другог државног органа, за чије решавање је надлежан Уставни суд, сагласно члану 167. став 2. тачка 1) Устава Републике Србије.

Будући да се према важећем Закону о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), прекршајни поступак у коме до дана почетка примене овог закона не буде донето правоснажно решење наставља по одредбама овог закона, да је одредбом члана 285. став 2. истог закона прописано да је за вођење прекршајног поступка за прекршаје за које се, између осталог, може изрећи заштитна мера искључиво надлежан суд, а да су одредбама члана 385. Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05, 62/06 и 9/10) прописане заштитне мере које се изричу у случају извршења, између осталог и прекршаја из члана 341. овог закона поводом којег је наведени прекршајни поступак покренут, то према члану 285. став 2. Закона о прекршајима, орган управе предмет уступа надлежном суду.

На основу наведеног, Уставни суд је утврдио да је за поступање у прекршајном поступку који се води против ДП „ЈУГОШПЕД“ са седиштем у Књажевцу, као правног лица и одговорног лица у том правном лицу, због прекршаја

из члана 341. Царинског закона из 2003. године, надлежан Прекршајни суд у Зајечару – Одељење суда у Књажевцу.

С обзиром на то да је Уставни суд у Решењу ШУ-858/2010 од 22. јула 2010. године („Службени гласник РС“, број 56/10), решавајући поводом истоврсног уставноправног питања, дао детаљне разлоге за овакво решење, то изнета оцена и разлози на којима се то решење заснива важе и за овај уставносудски предмет.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: ШУ-981/2010 од 14. октобра 2010. године

У конкретном случају, предлогом се не тражи исправка уписа у земљишној књизи, односно у катастру непокретности, већ исправка решења које је било основ уписа, те је, по оцени Уставног суда, за поступање по поднетом предлогу за исправку надлежан суд који је решење донео.

Уставни суд донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

За поступање по предлогу за исправку решења Четвртог општинског суда у Београду Дн. 2327/88 од 1988. године, надлежан је Први основни суд у Београду.

## О б р а з л о ж е њ е

Милан Макрин из села Јаково је Уставном суду поднео захтев за решавање сукоба надлежности између суда и Републичког геодетског завода до кога је дошло у поступку по његовом предлогу за исправку решења земљишнокњижног одељења Четвртог општинског суда у Београду Дн. 2327/88 од 1988. године. У захтеву је наведено да се у овом поступку суд огласио апсолутно ненадлежним за поступање, да би потом и Републички геодетски завод одбацио исти захтев, те стога од Уставног суда тражи да реши настали негативни сукоб надлежности.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Четврти општински суд у Београду се решењем Дн. 670/09 од 23. фебруара 2009. године огласио апсолутно ненадлежним за поступање и одбацио предлог предлагача Милана Маркина за исправку грешке начињене у решењу тог суда Дн. 2327/88 од 26. септембра 1988. године, којим је, до

окончања спора, дозвољена забележба спора на непокретности која се налази на катастарској парцели број 418/3, уписаној у ЗКУЛ 1476 КО Јаково. Суд сматра да није надлежан за поступање у овој правној ствари, јер је, на основу члана 151. став 1. Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“, бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05), престала да важи земљишна књига за катастарску општину Јаково, а надлежност суда за поступање у вези с уписом права на непокретностима је прешла у надлежност Републичког геодетског завода, у конкретном случају – на Службу за катастар непокретности Сурчин.

Након пријема наведеног решења подносилац предлога се захтевом за исправку решења обратио Републичком геодетском заводу – Центру за катастар непокретности Београд – Служби за катастар непокретности Сурчин, али је његов захтев, закључком овог органа број 952-02-124/2009 од 10. новембра 2009. године одбачен, због ненадлежности за поступање. У образложењу овог решења је наведено да тај орган, сагласно одредбама чл. 17, 20, 24. и члана 56. став 4. Закона о општем управном поступку, није стварно надлежан да изврши исправку у решењу које је донео суд, с обзиром на то да је забележба спора уписана још 1988. године, када су ови послови били у надлежности суда.

Из чињенице да су и суд и орган државне управе одбили да поступају по предлогу за исправку означеног решења произлази да постоји негативни сукоб надлежности, за чије решавање је, сагласно одредби члана 167. став 2. тачка 1) Устава Републике Србије, надлежан Уставни суд.

Полазећи од утврђених чињеница, Уставни суд констатује да подносилац предлога тражи да се изврши исправка решења које је донео суд, а које је било основ за упис забележбе постојања спора у јавној књизи у коју је предметна непокретност била уписана. Дакле, у конкретном случају, предлогом се не тражи исправка уписа у земљишној књизи, односно у катастру непокретности, већ исправка решења које је било основ уписа. Стога је, по оцени Уставног суда, за поступање по поднетом предлогу надлежан суд који је донео решење чија се исправка тражи.

Уставни суд налази да одбијање суда да поступа по поднетом предлогу и упућивање предлагача на Републички геодетски завод, као орган државне управе у чијој надлежности је, према сада важећим прописима, вођење јавних књига о непокретностима и упис права на непокретностима, није правно утемељено. Наиме, тачан је закључак суда да је према одредбама раније важећег Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“, бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05), као и према одредбама сада важећег Закона о државном премеру („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 18/10), вођење катастра непокретности и упис права на непокретностима у ову јавну књигу у надлежности Републичког геодетског завода и да се катастар води, а права у ову јавну књигу уписују применом одредаба управног поступка. Међутим, одредбом члана 209. став 1. Закона о општем управном

поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 21/01, и „Службени гласник РС“, број 30/10), а који се примењује на поступак одлучивања државних органа у управним стварима, прописано је, између осталог, да орган који је донео решење може у свако време исправити грешке у именима или бројевима, писању или рачунању, као и друге очигледне нетачности у решењу или у његовим овереним преписима. Из наведене одредбе следи да је орган државне управе, дакле и Републички геодетски завод, надлежан да врши исправке само у појединачним актима чији је доносилац. Са друге стране, одредбом члана 349. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), прописано да ће погрешке у именима и бројевима, као и друге очигледне погрешке у писању и рачунању, недостатке у облику и несагласност преписа пресуде са изворником, у свако доба, исправити председник већа, односно судија појединац. Сагласно члану 354. истог закона, наведена одредба се примењује и на решења. Правило да је за исправку донетог акта надлежан искључиво његов доносилац, важи и у свим другим судским поступцима, без обзира на врсту поступка у коме је акт који се исправља донет.

Имајући у виду изложено, Уставни суд налази да законодавне промене у погледу тога који орган је надлежан за вођење јавних књига о непокретностима и за упис, брисање и промену права на непокретностима које се у те јавне књиге уписују, није од значаја за исправку решења које је, у време када је за његово доношење био надлежан, донео суд.

Сагласно изнетој оцени, Уставни суд је утврдио да је за поступање по предлогу подносиоца захтева био надлежан Четврти општински суд у Београду. Како је, међутим, након настанка сукоба надлежности, на основу Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС“, број 116/08), дошло до промене у организацији и надлежности судова у Републици Србији, то је, у складу са одредбом члана 13. став 1. алинеја 1. тог закона, а у вези са чланом 12. Закона, за поступање по предлогу за исправку решења Четвртог општинског суда у Београду Дн. 2327/88 од 1988. године надлежан Први основни суд у Београду, који је преузео предмете Четвртог општинског суда у Београду.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: ШУ-814/2010 од 16. децембра 2010. године

Како је подносилац захтева за решавање сукоба надлежности повукао захтев, а Суд, сагласно члану 54. став 2. Закона о Уставном суду, није нашао основа да поступак настави, стекли су се услови за окончање поступка.

Уставни суд донео је

## З А К Љ У Ч А К

Окончава се поступак за решавање сукоба надлежности између Министарства финансија – Управа царина – Царинарница Ниш и Прекршајног суда у Зајечару – Одељење суда у Књажевцу, у прекршајном поступку који се води против АД „Тина“ из Књажевца, као правног лица и одговорног лица у том правном лицу, због прекршаја из члана 348. став 1. Царинског закона из 2003. године.

## О б р а з л о ж е њ е

Министарство финансија – Управа царина – Царинарница Ниш поднела је 15. јуна 2010. године, захтев Уставном суду за решавање сукоба надлежности између Прекршајног суда у Зајечару – Одељење суда у Књажевцу и те царинарнице, до кога је дошло у прекршајном поступку који се води против АД „Тина“ из Књажевца, као правног лица и одговорног лица у том правном лицу, због прекршаја из члана 348. став 1. Царинског закона.

У току поступка пред Уставним судом, подносилац захтева је дописом од 15. јула 2010. године обавестио Суд да повлачи поднети захтев за решавање сукоба надлежности.

Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) није уређен институт повлачења захтева за решавање сукоба надлежности, а чланом 8. став 2. истог закона прописано је да ће по питањима поступка која нису уређена овим законом или одредбама процесних закона, Уставни суд одлучити у сваком конкретном случају.

Имајући у виду да је подносилац захтева за решавање сукоба надлежности повукао захтев, а да Суд сагласно члану 54. став 2. Закона о Уставном суду није нашао основа да настави поступак, стекли су се услови за окончање поступка.

На основу изнетог и одредаба члана 44. 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), Уставни суд је донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број: ПУ-918/2010 од 16. септембра 2010. године





**ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О ЗАБРАНИ РАДА  
ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И УДРУЖЕЊА ГРАЂАНА**



Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице на основу предлога Владе, Републичког јавног тужиоца или органа надлежног за упис у регистар наведених правних субјеката, а захтев за забрану рада поднет од неовлашћеног лица одбациће због недостатка процесних претпоставки, односно активне легитимације подносиоца.

Уставни суд донео је

## З А К Љ У Ч А К

Одбацује се захтев за забрану рада Либерално демократске партије, Београд, Симица 41а.

## О б р а з л о ж е њ е

Никола Николопулос из Краљева поднео је Уставном суду захтев за забрану рада Либерално демократске партије, политичке странке са седиштем у Београду, Симица 41а.

Према одредби члана 167. став 3. Устава Републике Србије, Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана.

Одредбама члана 80. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице на основу предлога Владе, Републичког јавног тужиоца или органа надлежног за упис у регистар политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана или верских заједница и да се у предлогу наводе разлози и докази због којих се тражи забрана рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице.

Из наведеног произлази да је захтев за забрану рада политичке странке, у конкретном случају, поднет од стране неовлашћеног лица, па је Уставни суд оценио да за вођење поступка и одлучивање по поднетом захтеву не постоје претпоставке утврђене законом. Стога је Суд, на основу одредбе 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

Број: VIIY-1277/2010 од 4. октобра 2010. године

*Исти правни став Уставни суд је изразио у Закључку VIIY-1420/2010 од 4. октобра 2010. године, поводом захтева за забрану рада политичке партије*

*Лија социјалдемократија Војводине (ЛСВ), са седиштем у Новом Саду; у Закључку ВПУ-1394/2010 од 11. новембра 2010. године, њоводом захтева за забрану рада Српске радикалне странке са седиштем у Београду; у Закључку ВПУ-1393/2010 од 18. новембра 2010. године, њоводом захтева за забрану рада њолиничке странке Демократској савеза Хрватија у Војводини, са седиштем у Суботици; у Закључку ВПУ-1418/2010 од 18. новембра 2010. године, њоводом захтева за забрану рада њолиничке партије Савеза Војвођанских Мађара са седиштем у Суботици; у Закључку ВПУ-1419/2010 од 18. новембра 2010. године, њоводом захтева за забрану рада њолиничке партије Нова Србија; и у Закључку ВПУ-1417/2010 од 11. новембра 2010. године, њоводом захтева за забрану рада Друштва судија Србије из Београда.*

**ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ НА ОДЛУКУ  
О ПРЕСТАНКУ СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕИ ФУНКЦИЈЕ  
ЗАМЕНИКА ЈАВНОГ ТУЖИОЦА**



Судије којима је због неизбора на сталну судијску функцију престала дотадашња судијска дужност, имају право на жалбу Уставном суду гарантовано одредбом члана 148. став 2. Устава, а одлука којом се утврђује да им је судијска дужност престала мора бити донета у поступку у којем је обезбеђено Уставом зајемчено право на правично суђење, образложена навођењем конкретних разлога због којих одређено лице није изабрано, утемељеним на прописаним условима за избор судија, односно критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Усвајају се жалбе Милене Тасић и поништавају Одлука Високог савета судства број 119-05-00129/2010-01 од 14. јуна 2010. године и Одлука Високог савета судства број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године у делу става I тачка 759.

2. Налаже се Високом савету судства да поново одлучи о пријави подносиоце жалбе поднетој на оглас за избор за судију на сталној судијској функцији у Основном суду у Параћину и Вишем суду у Јагодини.

3. Одбацује се захтев подносиоце жалбе за одлагање извршења одлука из тачке 1).

## Образложење

1. Милена Тасић из Јагодине је 23. фебруара 2010. године поднела Уставном суду 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). Подносиоца је жалбу изјавила због битних повреда одредаба поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, погрешне примене материјалног права и повреде уставних права и права гарантованих Европском конвенцијом.

Имајући у виду да је Високи савет судства 14. јуна 2010. године донео Одлуку број 119-05-00129/2010-01, којом је у односу на подносиоцу жалбе замењена јединствена Одлука број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године у ставу I тачка 759) изреке, подносиоца је жалбом од 29. јула 2010. године оспорила и ову појединачну одлуку.

2. Из поднетих жалби и оспорених одлука Високог савета судства Уставни суд је утврдио следеће:

Високи савет судства (у даљем тексту: ВСС) је објавио оглас за избор судија у судовима опште и посебне надлежности у Републици Србији у „Службеном гласнику РС“, број 52/09 од 15. јула 2009. године.

Подноситељска жалбе је благовремено поднела пријаву на оглас за избор за судију Основног суда у Параћину и Вишег суда у Јагодини. У време подношења пријаве подносиатељка је била судија на сталној судијској дужности у Општинском суду у Параћину. Подносиатељка је за судију први пут бирања по ранијим прописима 28. децембра 1988. године и од тада је непрестано вршила судијску дужност.

ВСС је 17. децембра 2009. године донео Одлуку о избору судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности, која је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 106/09. Подносиатељка се није налазила на списку изабраних судија у овој одлуци.

Након тога, ВСС је 25. децембра 2009. године донео Одлуку број 06-00-37/2009-01 којом је у ставу I изреке утврђено 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 (подносиатељкино име и презиме је наведено у тачки 759)). У ставу II изреке ове 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. У образложењу Одлуке је констатовано да судије из става I изреке нису испуниле услове за избор у суд за који су поднели пријаву предвиђене у члану 45. Закона о судијама и чл. 1, 13. и 14. Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова, те је стога донета Одлука о престанку њихове судијске дужности са 31. децембром 2009. године. У Одлуци није наведена поука о правном леку, али је већина незабраних судија, међу којима је и подносиатељка, Уставном суду изјавила жалбу против ове одлуке.

3. Уставни суд је, на седници одржаној 28. маја 2010. године, донео Одлуку број VIIIУ-102/2010 којом је усвојио жалбу незабраног судије Зорана Савељића из Ниша, поништио Одлуку ВСС број 06-00-37/2009/01 од 25. децембра 2009. године у делу који се односи на престанак судијске функције подносиоца и наложио ВСС да поново одлучи о пријави подносиоца жалбе на оглас за избор за судију на сталној судијској функцији у Апелационом суду у Нишу и Вишем суду у Нишу (у даљем тексту: Одлука „Савељић“).

У Одлуци „Савељић“ Уставни суд је поновио своје правне ставове утврђене 25. марта 2010. године да судије којима је због неизбора на сталну судијску функцију престала дотадашња судијска дужност имају право на жалбу Уставном суду гарантовано одредбом члана 148. став 2. Устава и да одлука којом се утврђује да им је судијска дужност престала мора да буде образложена навођењем конкретних разлога 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 судова. Суд је констатовао 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 ВСС неиспуњеност прописане претпоставке требало да утврди током спровођења поступка избора у коме је морало бити обезбеђено Уставом зајемчено право на правично суђење. Стога је Уставни суд наложио ВСС следеће: да поново одлучи о пријави подносиоца жалбе на избор за судију на сталну судијску функцију; да приликом спровођења поновног поступка има у виду све наводе жалбе како би отклонио повреду поступка избора; да поновни поступак спроведе сагласно Уставу и закону; да уколико утврди да подносилац не испуњава прописане услове за избор, донесе одлуку о престанку његове судијске дужности у којој ће навести које од прописаних услова подносилац не испуњава и изнети конкретне разлоге и доказе на којима заснива такву одлуку.

4. Након доношења Одлуке „Савељић“, ВСС је 14. јуна 2010. године донео 564 појединачне одлуке о престанку судијске дужности које се односе на одређене неизабране судије, међу којима је и подносиатеља жалбе, а које је доставио Уставном суду поводом поступака по жалбама неизабраних судија.

Одлуком ВСС број 119-05-00129/2010-01 од 14. јуна 2010. године утврђено је да је Милени Тасић, која није изабрана за судију у складу са Законом о судијама, престала судијска дужност са 31. децембром 2009. године (став први изреке) и констатовано да се овом појединачном одлуком замењује јединствена Одлука Високог савета судства број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године у ставу I тачка 759) изреке (став други изреке). Образложење ове одлуке садржи: податке о објављивању огласа за општи избор судија; садржину Одлуке ВСС од 25. децембра 2009. године; правне ставове Уставног суда утврђене 25. марта 2010. године; битне ставове Уставног суда изложене у Одлуци „Савељић“; цитиране одредбе члана 45. Закона о судијама, као и чл. 13. и 14. Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова; разлоге због којих Милена Тасић не испуњава услове за избор за судију. Наведено је да постоје разлози за сумњу у погледу њене стручности и оспособљености, јер је у трогодишњем периоду (од 2006. до 2008. године) било више притужби странака због одуговлачења извршног поступка док је радила у Општинском суду у Параћину, и то у предметима И.941/06, И.1955/07, И.855/05, И.773/06 и И.95/04. Појединачна одлука Високог савета судства, као ни претходна Одлука која се њома замењује, не садрже поуку о праву на жалбу.

5. Милена Тасић је жалбом оспорила наведену појединачну одлуку ВСС због погрешно утврђеног чињеничног стања. У жалби наводи да је у току 2006. и 2007. године била парнични судија, а да је од 1. јануара 2008. године

поступала и у ванпарничним и извршним предметима. Истиче да је у извршној материји добила доста старих предмета, међу којима су и предмети означени у оспореној Одлуци, па би притужбе странака требало да се односе на рад претходних судија. Изјаснила се о радњама које је предузела у сваком од наведених предмета и о томе доставила писане доказе, тврдећи да нису постојали пропусти у њеном поступању који би допринели одуговлачењу извршног поступка.

Подноситељка је навела да остаје при жалби поднетој против Одлуке ВСС од 25. децембра 2009. године, коју је изјавила због повреде начела јавности, равноправности и непристрасности у поступку избора судија, због повреде права на образложену одлуку и правни лек, као и због непостојања објективних критеријума за избор, одсуства рангирања кандидата и пропуста да се прибави мишљење колегијума судова за кандидате који су у време избора вршили судијску дужност.

Подноситељка је захтевала да Уставни суд поништи одлуке ВСС против којих је изјавила жалбе, наложи ВСС да отклони штетне последице својих одлука и одложи извршење оспорених одлука.

6. У поступку по жалбама подносиоце против одлуке о престанку њене судијске дужности, Уставни суд је, на основу одредбе члана 100. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), заказао расправу, која је одржана 1. децембра 2010. године, у присуству подносиоце жалбе и овлашћеног представника доносиоца оспорених одлука.

Судија известилац је на расправи изнео садржину оспорене појединачне одлуке ВСС и разлоге наведене у жалби подносиоце, указујући учесницима у поступку да на расправи, пре свега, треба разјаснити питање да ли је подносиоце жалбе, као поступајући судија у предметима извршења Општинског суда у Параћину наведеним у оспореној Одлуци, допринела одуговлачењу поступка које може довести у оправдану сумњу њену стручност и оспособљеност, посебно имајући у виду наводе жалбе и доказе који су уз њу достављени.

Овлашћено лице ВСС је на расправи остала при наводима из оспорене појединачне Одлуке ВСС, према којима је подносиоце жалбе као судија допринела одуговлачењу судског поступка у предметима наведеним у тој одлуци. Истакла је да су у питању предмети извршења у којима је поступак по закону хитан, а да су притужбе поднете у току 2008. године када је подносиоце била извршни судија. Није могла да се изјасни о томе да ли је ВСС вршио увид у означене предмете, или је стање у предметима утврђено на основу других доказа које је доставио суд у коме је подносиоце жалбе радила извршну материју, и то не само у току 2008. године већ и у току 2007. године, док се о осталим наводима жалбе који се односе на радње које је подносиоце предузела у означеним предметима и о доказима који су на те околности достављени ВСС уз жалбу није изјасњавала.

Подноситељка жалбе је на расправи изјавила да је 2007. године добила у рад само 37 извршних предмета, и то у току лета када је поступајући извршни судија у тим предметима отишао на годишњи одмор, па је мањи број

хитних предмета извршења расподељен свим судијама тадашњег Општинског суда у Параћину. Навела је да су сви ти предмети решени у току 2007. године, што се може видети из извештаја о раду који је доставила уз жалбу. Поново је истакла да је спорним извршним предметима задужена тек 2008. године, да је након пријема оспорене појединачне Одлуке ВСС у њих извршила увид, те да и даље сматра да нису постојали њени пропусти у раду на овим предметима и да поднете притужбе не могу бити разлог да се формира сумња у њену стручност и оспособљеност, посебно имајући у виду резултате рада које је остварила у посматраном периоду, а који у оспореној Одлуци нису ни поменути, нити цењени.

7. Уставни суд налази да су за одлучивање о жалбама подносиоце меродавне следеће одредбе Устава Републике Србије, закона и општих аката које је донео ВСС:

Устав утврђује: 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); 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, 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 ограничењем права (члан 20. ст. 1. и 3); да свако има право на назависан, 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, те да се јавност може искључити током читавог поступка који се води пред судом или у делу поступка, само ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала у демократском друштву, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку, у складу са законом (члан 32. 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 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 (члан 148. став 2); да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. став 2).

Одредбама Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09) је прописано: 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 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 преузимања 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); да Високи савет судства прибавља податке и мишљења о стручности, оспособљености и достојности кандидата, те да се подаци и мишљења прибављају од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци, а за кандидате који долазе из судова обавезно је прибављање мишљења седнице свих судија суда из кога потиче кандидат, као и мишљење седнице свих судија непосредно вишег суда, у које кандидат има право увида пре избора (члан 49. ст. 1. и 2); да судије изабране по Закону 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 Закону о судовима („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 60/91 – исправка, 18/92 – исправка, 71/92, 63/01, 42/02, 27/03 и 29/04) настављају функцију у судовима за које су изабране до дана ступања на функцију судија изабраних у складу са овим законом (члан 99. став 1); да судијама из члана 99. ст. 1. и 2. овог закона, који нису изабрани у складу са овим законом, дужност престаје даном ступања на функцију судија изабраних у складу са овим законом, а да судије из става 1. овог члана, имају право на накнаду плате у трајању од шест месеци у висини плате коју су имали у тренутку престанка дужности (члан 101. ст. 1. и 2); да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се од 1. јануара 2010. године, изузев одредбе члана 20. став 2. која се примењује од ступања овог закона на снагу и одредаба чл. 43–54. и члана 81, члана 82. став 1. и чл. 83. и 88. овог закона, које почињу да се примењују од дана конституисања Високог савета судства (члан 107. став 1).

Закон о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 116/08), поред осталог, прописује да Савет може да одлучи да ради у јавној седници, у складу са Пословником (члан 14. став 1), као и да одлуке Савета морају увек бити образложене, када је против њих дозвољен правни лек и када је то законом и Пословником прописано (члан 17. став 2)

Пословником о раду Високог савета судства је предвиђено да су седнице Савета затворене за јавност (члан 5) и да одлуке Савета против којих је дозвољен правни лек морају бити образложене (члан 32. став 1).

Одредбама члана 13. Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова („Службени гласник РС“, број 49/09), 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 укинутих 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. става 1. наведене Одлуке прописано је да се разлози за сумњу у стручност и оспособљеност кандидата образују зависно од: процента испуњености оријентационе норме (тачка 1)); броја мериторно решених предмета и броја предмета решених на други начин (тачка 2)); броја потврђених, преиначених и укинутих одлука по правном леку (тачка 3)); броја отворених расправа пред вишим судом које се могу приписати пропусту првостепеног судије (тачка 4)); броја предмета у којима је расправа поново отворена и времена од закључења до поновног отварања нове расправе (тачка 5)); коефицијента ажурности (тачка 6)); времена израде одлука (тачка 7)); начина поступања са старим предметима (броја примљених и броја решених старих предмета и у којим роковима (тачка 8)); броја застарелих предмета у кривичним поступцима који се могу приписати очигледном пропусту кандидата (тачка 9)). Одредбама члана 15. уређено је питање извора података и начина прибављања података и мишљења за све кандидате, поред осталог и мишљења од седнице свих судија.

8. Уставни суд најпре истиче да је оспорена појединачна Одлука ВСС од 14. јуна 2010. године донета у извршењу Одлуке „Савељић“.

С обзиром на то да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће, те да се 837 неизабраних судија којима је оспореном Одлуком ВСС од 25. децембра 2009. године утврђен престанак судијске дужности,

а међу којима и подносиоци жалбе, налазе у истој правној ситуацији као и неизабрани судија Зоран Савељић, ВСС је био дужан да понови поступак по пријави на избор у складу са правним ставовима и налозима Уставног суда изложеним у Одлуци „Савељић“ и у односу на друге неизабране судије које су овом суду изјавиле жалбе против наведене тзв. јединствене одлуке ВСС.

На основу документације коју су Уставном суду доставили учесници у поступку и резултата одржане расправе, Суд је утврдио да је у поступку доношења оспорене појединачне Одлуке ВСС од 14. јуна 2010. године само делимично поступљено по налозима из Одлуке „Савељић“.

Уставни суд је у Одлуци „Савељић“ констатовао да је у поступку избора судија кандидатима који су обављали судијску дужност морало бити обезбеђено Уставом зајемчено право на правично суђење. Ово из следећих разлога: у питању су лица која су по ранијим прописима бирана на сталну судијску дужност; за ова лица је важила претпоставка да испуњавају критеријуме и мерила за избор судије; наведена претпоставка била је оборива, уколико су постојали разлози за сумњу да кандидат испуњава услове за избор у погледу стручности, оспособљености и достојности; у случају сумње, непостојање неког од услова за избор могло је бити утврђено само на основу доказа у спроведеном поступку, јер разлози за неизбор представљају истовремено и разлоге за покретање дисциплинског поступка против судије, па чак и за његово разрешење; неизбор на судијску функцију имао је за последицу не само престанак судијске дужности, већ и престанак радног односа и губитак права по том основу.

Уставни суд је имао у виду да се одредбе члана 32. Устава првенствено односе на јемства правичног суђења у грађанским и кривичним стварима у поступку пред судовима. Међутим, тумачењем овог уставног права у складу са праксом међународних институција за заштиту људских права, сагласно одредби члана 18. став 3. Устава, Уставни суд је закључио следеће: прво, да се стандарди правичног процеса примењују и у дисциплинским, управним, царинским и фискалним поступцима; друго, да појам суда има аутономно значење у пракси Европског суда за људска права, ослобођено различитих националних дефиниција. На темељу праксе Европског суда за људска права, најпре предмета *Eskelinen and Others protiv Finske* (GC, број 63235/00, 19. априла 2007), а пре свега предмета *Olujić protiv Hrvatske* (број 22330/05, 5. фебруар 2009) у коме је наведено да Државно судско веће треба сматрати независним судом (трибунал) основаним законом, те да је стога у сврху члана 6. став 1. Конвенције дисциплински поступак против подносиоца захтева (судије и председника Врховног суда Хрватске) био вођен пред судом (трибунал), Уставни суд је оценио да и поступак у коме су донете оспорене одлуке ВСС подлеже захтевима правичног суђења у смислу члана 32. Устава, јер је вођен пред својеврсним трибуналом.

9. У Одлуци „Савељић“ наложено је ВСС да поново одлучи о пријави подносиоца жалбе на избор за судију на сталну судијску функцију како би се у поновном поступку отклониле повреде учињене приликом општег избора и поступак спровео сагласно Уставу и закону. У извршењу наведене одлуке,

ВСС није поновио поступак одлучивања о пријави подносиоце жалбе, већ је само донео појединачну одлуку о престанку њене судијске дужности којом је заменио раније донету тзв. јединствену Одлуку од 25. децембра 2009. године у делу става I изреке који се односио на подносиоце. У оспореној појединачној одлуци наведени су разлози за сумњу у оспособљеност подносиоце да обавља судијску дужност, али не и докази на којима је ова сумња заснована, начин на који су подаци о поступању у шест извршних предмета прибављени и време када је то учињено. Наведени недостаци образложења ове одлуке су утолико значајнији што из записника са XXV Редовне седнице Првог састава ВСС, одржане 18. новембра 2009. године, у периоду од 10.00 до 17.30 часова, произлази да су на седници разматране пријаве кандидата за шест виших и девет основних судова са подручја Апелационог суда у Крагујевцу, између осталог и за Основни суд у Параћину и Виши суд у Јагодини за које се пријавила подносиоце. У наведеном записнику је констатовано да су Б. Т. и Н. Ј. (чланови ВСС из реда судија) упознали чланове са резултатима рада судија за период од 2006. до 2008. године у погледу испуњености норме и процента успешности, имајући у виду резултате рада судова за наведени период и прилив предмета, да су имали у виду податке који се односе на достојност судија и да се водило рачуна о томе у којој материји судије поступају, како би били сразмерно заступљени најбољи кандидати из свих судећих материја. Из записника, дакле, произлази да приликом одлучивања о пријави подносиоце жалбе ВСС није разматрао податке о њеном поступању у појединим извршним предметима, нити је у њих вршио увид, а из осталих достављених записника се види да ВСС на другим седницама није поново разматрао њену кандидатуру.

Поред недостатака у образложењу оспорене Одлуке ВСС од 14. јуна 2010. године, ова одлука не садржи ни поуку о праву на жалбу.

Уставни суд указује на то да правично суђење обухвата и право на приступ суду које може бити повређено или ускраћено постојањем како правних, тако и фактичких сметњи. У Одлуци „Савељић“ Уставни суд се већ изјаснио о томе да оспорена Одлука ВСС од 25. децембра 2010. године због недовољног степена конкретности образложења повређује право подносиоца на приступ суду, јер не даје могућност за њено суштинско испитивање у поступку по жалби. Непостојање делотворног правног лека би, такође, могло представљати повреду права на приступ суду. У овом случају, жалба против одлуке о престанку судијске функције је дозвољена, али је поновним пропуштањем да наведе поуку о правном леку ВСС могао повредити право на жалбу неизабраних судија којима је престала судијска дужност, зајемчено чланом 36. став 2. Устава. До повреде тог права подносиоце није дошло јер је била упозната са правним ставом Уставног суда према коме се против одлуке ВСС о престанку судијске дужности може изјавити жалба овом суду.

10. Уставни суд, даље, констатује да оспорена појединачна одлука ВСС од 14. јуна 2010. године није донета у поновном поступку одлучивања о пријави подносиоце жалбе за избор, па тако нису отклоњене повреде поступка које се огледају у следећем:

Подноситељки жалбе, као ни другим неизабраним судијама у поступку општег избора пред ВСС није било обезбеђено право на јавну расправу. Подносиољки није било омогућено да се у поступку упозна са чињеницама на основу којих је ВСС образовао разлоге за сумњу у њену оспособљеност и да се о њима изјасни. Подносиољка је тек седам месеци након завршеног општег избора сазнала за разлоге због којих је утврђено да не испуњава услове за избор за судију, а први пут се о њима изјаснила на расправи одржаној пред Уставним судом. Имајући у виду природу поступка избора у коме је сумња у испуњеност услова за избор судије који већ обавља судијску дужност морала бити заснована на подацима и доказима које је од надлежних органа прибавио ВСС, кандидатима су морали бити предочени ти подаци и докази како би могли да их провере и евентуално оспоре. ВСС је подносиољки жалбе, као и другим кандидатима који су претходно вршили судијску дужност, ускратио могућност да се изјасне о околностима које су биле првенствено чињеничне, а не правне природе, и које су довеле до тешких последица за њих.

Право на правично суђење, између осталог, обухвата и контрадикторност. Од суштинског значаја за правични поступак је да странке имају прилику да на прави начин учествују у поступку пред судом (*mutatis mutandis* пред ВСС као трибуналом). Европски суд сматра да странка у начелу мора имати могућност не само да изнесе све доказе да би успела у спору, него и да буде обавештена и да изнесе своје мишљење о доказима друге стране који су поднети да би се утицало на одлуку суда (види: пресуде у случајевима *Lobo Machado* против *Portugalije* и *Vermeulen* против *Belgije*).

Подноситељки жалбе не само да је било онемогућено расправљање у поступку избора, већ је ВСС из поступка искључио јавност. ВСС је у „Службеном гласнику Републике Србије“ објавио Одлуку о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова, оглас за избор судија, Одлуку о избору судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности и Одлуку о престанку судијске функције, али су све друге одлуке, седнице и поступања ВСС остали затворени за јавност.

Одредбом члана 32. став 3. Устава утврђено је да се јавност може искључити током читавог поступка који се води пред судом или у делу поступка, само ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала у демократском друштву, као и ради заштите малолетника или приватности учесника у поступку, у складу са законом.

Одредбом члана 14. став 1. Закона о Високом савету судства прописано је да Савет може да одлучи да ради у јавној седници, али је Пословником о свом раду ВСС утврдио да су његове седнице затворене за јавност.

Уставни суд констатује да је искључење јавности са седнице ВСС свакако нужно када је потребно заштити приватност лица која обављају судијску дужност, а посебно њихов углед и достојанство. Међутим, Уставни суд оцењује да поступак општег избора који је спровео ВСС у целини није био у довољној мери отворен ни за страначку јавност, нити за општу јавност. Свако од



пријављених кандидата који је обављао судијску дужност је имао легитиман интерес да му буду доступни подаци о резултатима рада свих судија због међусобног упоређивања и вредновања резултата, као и да захтева да се о његовој кандидатури јавно расправља. Општи избор судија у склопу реформе правосуђа је био од великог друштвеног интереса, па је и општа јавност требала да добије више информација о изборном поступку, што је могло да искључи сумње у политичку мотивисаност и арбитрерност изборног процеса које су биле присутне у широј јавности. У таквим околностима Уставни суд не може прихватити тврдњу ВСС да је у поступку избора била обезбеђена јавност.

Захтев за јавношћу расправе доприноси праву на правичан процес и остваривању његовог циља, јер штити учеснике у поступку од доношења тајних одлука које измичу контроли јавности и тиме јача поверење странака и грађана у судске институције.

11. Уставни суд је оценио да ВСС у поступку одлучивања о пријави подносиоце жалбе на избор за судију није правилно применио меродавно материјално право.

Наиме, неспорно је да ВСС за подносиоце жалбе и за друге кандидате који долазе из судова није прибављао мишљење седнице свих судија суда из кога потиче кандидат, као и мишљење седнице свих судија непосредно вишег суда. Према изјавама представника ВСС датим на расправама, мишљења судова нису тражена јер је постојала претпоставка да све судије које су биране по ранијим прописима и које у време избора врше судијску функцију испуњавају критеријуме и мерила за избор. Подносиоца у жалби наводи да је ВСС на седници од 1. септембра 2009. године донео закључак да се не траже мишљења колегијума судова, са образложењем да се одредбе члана 49. Закона о судијама примењују тек од 1. јануара 2010. године. Уставни суд се обратио ВСС писаним захтевом за достављање свих записника са седница ВСС, али записник од 1. септембра 2009. године није достављен Суду, као ни још неколико других записника, што се може видети из редног броја седница са којих су записници достављени.

У вези са наведеним правним питањима, Уставни суд најпре констатује да су одредбе члана 49. Закона о судијама из 2008. године морале бити примењиване у време спровођења поступка општег избора 2009. године, на основу одредбе члана 107. став 1. овог закона. Одредбом члана 15. став 2. Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова је, такође, прописано да се за судије, поред осталих података и мишљења, прибавља и мишљење од седнице свих судија. Уставни суд је стога оценио да, без обзира на разлоге којима се руководио ВСС да не прибавља наведена мишљења, ВСС није био овлашћен да закључком измени императивне одредбе члана 49. Закона о судијама које прописују да се у поступку избора судија мишљења седница свих судија обавезно прибављају.

По оцени Уставног суда, ВСС није правилно применио ни одредбе чл. 13. и 14. Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова које

се односе на избор за сталну функцију судије који је биран по ранијим прописима и који у време избора врши судијску дужност. Одредбе члана 13. наведене одлуке утврђују претпоставку да судија који је биран по ранијим прописима и који у време избора врши судијску дужност, испуњава критеријуме и мерила из ове одлуке за избор у суд исте врсте, односно истог степена, као и да је та претпоставка оборива уколико постоје разлози за сумњу да кандидат није показао довољну стручност, оспособљеност и достојност за вршење судијске функције. У одредбама ст. 3. до 5. истог члана Одлуке прописани су случајеви када ће се сматрати да кандидат није испунио довољан ниво стручности и оспособљености, односно када није испунио критеријуме и мерила из ове одлуке. Одредбама члана 14. Одлуке се ближе уређују случајеви у којима се не сматра, односно не претпоставља да кандидат није испунио неки од критеријума и мерила као у члану 13. Одлуке, већ се набрајају разлози за сумњу у стручност и оспособљеност. Постојање сумње само по себи није довољан основ за утврђивање чињеница, него је потребно да сумња буде потврђена одговарајућим доказима. Уставни суд сматра да поједини разлози за сумњу, при чему многи нису довољно прецизно формулисани, не могу бити посматрани парцијално, селективно или изоловано у односу на укупне резултате рада кандидата и без сагледавања субјективних или објективних околности због којих су ти разлози настали. У ситуацији када наведена одлука о критеријумима и мерилима не дефинише начин на који треба вредновати поједине елементе рада судија, ВСС је био дужан да утврди јасне и недвосмислене ставове о вредности појединих елемената, имајући у виду њихов значај, тежину, број и слично.

У конкретном случају, у оспореној појединачној одлуци ВСС од 14. јуна 2010. године је утврђено да подносиатеља жалбе не испуњава услове из члана 45. Закона о судијама у погледу стручности и оспособљености, у вези са чланом 14. став 1. тачка 8) Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова. Према наведеној одредби Одлуке, разлози за сумњу у стручност и оспособљеност кандидата образују се, поред осталог, зависно од начина поступања у старим предметима (броја примљених и броја решених старих предмета и у којим роковима). Из Одлуке која се оспорава жалбом произлази да приликом њеног доношења ВСС није узео у обзир укупне резултате рада подносиатеље у посматраном трогодишњем периоду, нити укупан број примљених и решених старих предмета и рокове њиховог решавања, већ је сумњу у стручност и оспособљеност подносиатеље засновао само на стању у пет извршних предмета, у које није извршио увид, нити је на поуздан начин утврдио да ли се евентуални пропусти у поступању у тим предметима могу приписати подносиатељки жалбе. Уставни суд је, стога, нашао да оспорена Одлука ВСС није у довољној мери образложена у погледу примене критеријума и мерила за оцену стручности и оспособљености подносиатеље, те да у том смислу не задовољава захтеве правичног суђења.

12. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 101. Закона о Уставном суду, а у вези са чланом 103. овог закона, поднете

жалбе усвојио и оспорене одлуке ВСС поништио, као у тачки 1) изреке, те наложио ВСС да поново одлучи о пријави подносиоце жалбе поднетој за избор за судију у Основном суду у Параћину и Вишем суду у Јагодини, као у тачки 2) изреке. Уставни суд још једном истиче да је ВСС дужан да поновни поступак спроведе сагласно Уставу, закону и општим актима ВСС. У поступку поновног одлучивања о пријави подносиоце жалбе, ВСС је овлашћен да под условима и на начин прописан законом и прописима донетим на основу закона, одлучи о њеном избору или неизбору на сталну судијску функцију у судове за које је поднела пријаву.

Уставни суд је одбацио захтев подносиоце жалбе за одлагање извршења оспорених одлука, сагласно одредби члана 56. став 3. у вези са чланом 86. Закона о Уставном суду, јер је донео коначну одлуку којом је жалбе подносиоце жалбе усвојио.

Суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, због њеног значаја за заштиту уставности и законитости, односно људских права и грађанских слобода, као и због значаја за поступање и одлучивање у другим предметима неизабраних судија.

13. На основу свега изложеног и одредаба члана 45. тачка 12) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: VIII-189/2010 од 21. децембра 2010. године (,Службени гласник РС“, број 27/11)

Подноситељка жалбе је обавестила Уставни суд да повлачи жалбу изјављену против Одлуке Високог савета судства, те је Суд, на основу одредбе члана 8. став 2. Закона о Уставном суду, а сходном применом одредбе члана 88. тачка 1) истог закона, обуставио поступак по жалби.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак по жалби Мирјане Симић поднетој против Одлуке Високог савета судства број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године у делу става 1. изреке којим је подносиоцу жалбе престала судијска дужност 31. децембра 2009. године.

## Образложење

1. Мирјана Симић из Крагујевца је 23. фебруара 2010. године поднела Уставном суду жалбу против Одлуке Високог савета судства број 06-00-37/2009-01

од 25. децембра 2009. године у делу става 1. изреке којим је подносиоцу жалбе престала судијска дужност 31. децембра 2009. године.

2. Одредбом члана 148. став 2. Устава Републике Србије је утврђено да одлуку о претанку 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 Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) које су од значаја за решавање ове уставноправне ствари, је прописано: да ће по питањима поступка која нису уређена овим законом или одредбама процесних закона Уставни суд одлучити у сваком конкретном случају (члан 8. став 2); да ће Уставни суд обуставити поступак ако је уставна жалба повучена (члан 88. тачка 1)); да 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 (члан 99. став 1).

3. Подносиатељка жалбе је поднеском од 2. августа 2010. године обавестила Уставни суд да повлачи жалбу.

Уставни суд је, на основу одредбе члана 8. став 2. Закона о Уставном суду, а сходном применом одредбе члана 88. тачка 1) истог закона, обуставио поступак по жалби.

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

Решење Уставног суда

Број: VIIIУ-148/2010 од 16. септембра 2010. године

*У истој уставној правној ствари Суд је одлучио доношењем решења о обустављању поступка и у предметима: VIIIУ-183/2010 од 16. септембра 2010. године; VIIIУ-269/2010 од 16. септембра 2010. године; VIIIУ-391/2010 од 16. септембра 2010. године; VIIIУ-433/2010 од 16. септембра 2010. године; VIIIУ-547/2010 од 16. септембра 2010. године; VIIIУ-695/2010 од 16. септембра 2010. године; VIIIУ-711/2010 од 16. септембра 2010. године; VIIIУ-733/2010 од 16. септембра 2010. године; VIIIУ-415/2010 од 22. септембра 2010. године; VIIIУ-254/2010 од 30. септембра 2010. године; VIIIУ-270/2010 од 30. септембра 2010. године; VIIIУ-394/2010 од 30. септембра 2010. године; VIIIУ-448/2010 од 30. септембра 2010. године; VIIIУ-534/2010 од 30. септембра 2010. године; VIIIУ-679/2010 од 30. септембра 2010. године; VIIIУ-797/2010 од 30. септембра 2010. године; VIIIУ-230/2010 од 7. октобра 2010. године; VIIIУ-387/2010 од 7. октобра 2010. године; VIIIУ-748/2010 од 7. октобра 2010. године; VIIIУ-359/2010 од 7. октобра 2010. године; VIIIУ-406/2010 од 28. октобра 2010. године; и VIIIУ-650/2010 од 4. новембра 2010. године.*

Жалба изјављена против Одлуке Државног већа тужилаца је повучена, те је Уставни суд, на основу одредбе члана 8. став 2. Закона о Уставном суду, а сходном применом одредбе члана 88. тачка 1) истог закона, обуставио поступак.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак по жалби Зорана Дивјака поднетој против Одлуке Државног већа тужилаца о избору заменика јавног тужиоца број 119-01-253/09-01 од 15. децембра 2009. године.

## Образложење

1. Зоран Дивјак из Суботице је 14. јануара 2010. године поднео Уставном суду жалбу против Одлуке Државног већа тужилаца о избору заменика јавног тужиоца број 119-01-253/09-01 од 15. децембра 2009. године.

2. Одредбама члана 161. ст. 3. и 4. Устава Републике Србије је утврђено да одлуку о престанку функције заменика јавног тужиоца, у складу са законом, доноси Државно веће тужилаца, да против одлуке о престанку функције јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу уложити жалбу Уставном суду и да изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе.

Одредбама Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) које су од значаја за решавање ове уставноправне ствари, прописано је: да ће о питањима поступка која нису уређене овим законом или одредбама процесних закона, Уставни суд одлучити у сваком конкретном случају (члан 8. став 2); да ће Уставни суд обуставити поступак ако је уставна жалба повучена (члан 88. тачка 1)); да 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 (члан 99. став 1).

3. Подносилац жалбе је поднео од 18. августа 2010. године обавестио Уставни суд да повлачи жалбу.

Уставни суд је, на основу одредбе члана 8. став 2. Закона о Уставном суду, а сходном применом одредбе члана 88. тачка 1) истог закона, обуставио поступак по жалби.

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

Решење Уставног суда

Како је подносиатеља повукла жалбу изјављену против решења Вишег јавног тужилаштва у Сремској Митровици, Уставни суд је, на основу одредбе члана 8. став 2. Закона о Уставном суду, а сходном применом одредбе члана 88. тачка 1) истог закона, обуставио поступак.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак по жалби Данијеле Цвијетић поднетој против решења Вишег јавног тужилаштва у Сремској Митровици П 6/10 од 22. јануара 2009. године, у делу става I изреке којим се констатује да је подносиатељки жалбе престала дужност заменика Окружног јавног тужиоца у Сремској Митровици 31. децембра 2009. године.

## Образложење

1. Данијела Цвијетић из Сремске Митровице је 27. фебруара 2010. године поднела Уставном суду жалбу против решења Вишег јавног тужилаштва у Сремској Митровици П 6/10 од 22. јануара 2009. године у делу става I изреке којим се констатује да је подносиатељки жалбе престала дужност заменика Окружног јавног тужиоца у Сремској Митровици 31. децембра 2009. године.

2. Одредбама Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), које су од значаја за решавање ове уставноправне ствари, је прописано: да ће по питањима поступка која нису уређена овим законом или одредбама процесних закона Уставни суд одлучити у сваком конкретном случају (члан 8. став 2); да ће Уставни суд обуставити поступак ако је уставна жалба повучена (члан 88. тачка 1)); да 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 (члан 99. став 1).

3. Подносиатеља жалбе је поднеском од 16. септембра 2010. године обавестила Уставни суд да повлачи жалбу.

Уставни суд је, на основу одредбе члана 8. став 2. Закона о Уставном суду, а сходном применом одредбе члана 88. тачка 1) истог закона, обуставио поступак по жалби.

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

Решење Уставног суда

Број: VIIIУ-564/2010 од 30. септембра 2010. године

*У истој уставној правној ствари Суд је одлучио доношењем решења о обустављању поступка и у предметима VIIIУ-29/2010 од 7. октобра 2010. године и VIIIУ-757/2010 од 28. октобра 2010. године.*

Уставни суд је жалбу изјављену против Одлуке Високог савета судства о избору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности одбацио због недостатка процесних претпоставки за вођење поступка, полазећи од тога да је подносиатељки жалбе судијска функција престала на основу одлуке Народне скупштине, да је Уставни суд одбио као неосновану уставну жалбу подносиатељке жалбе изјављену против Одлуке Народне скупштине, односно да Високи савет судства није одлучивао о престанку судијске функције подносиатељке жалбе.

Уставни суд донео је

### З А К Љ У Ч А К

Одбацује се жалба Снежане Јанић Лукиновић, изјављена против Одлуке Високог савета судства о избору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 106/09).

### О б р а з л о ж е њ е

1. Снежана Јанић Лукиновић је 28. децембра 2009. године, поднела Уставном суду жалбу против Одлуке Високог савета судства о избору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 106/09).

Подноситељка жалбе наводи да јој је Одлуком Народне скупштине број 1236 од 15. маја 2009. године, због навршења радног века престала судијска функција, те да је против наведене одлуке благовремено изјавила жалбу Уставном суду из разлога што је одлуку донео ненадлежни орган. Будући да благовремено изјављена жалба, како наводи, одлаже наступање правоснажности одлуке донете од ненадлежног органа, подносиатељка жалбе је 22. јула 2009. године поднела благовремену пријаву на оглас Високог савета судства за избор судија у судовима опште и посебне надлежности који је објављен у листу „Политика“, 15. јула 2009. године. Међутим, без икаквог образложења, није изабрана за судију у Привредни суд у Београду, нити у Привредни апелациони суд, за које је судове поднела пријаву. Предложила је да Уставни суд наложи Високом савету судства да се конкретно изјасни о њеној нестручности, недостојности и необучености, као и на основу којих је чињеница утврдио да су поједине изабране судије достојне, стручне и обучене, јер је, како наводи, Високи савет судства „непринципијелно“ одлучивао о кандидатима. Подносиатељка жалбе, поред наведеног, оспорава и састав Високог савета судства који је одлучивао у поступку општег избора, јер један члан из реда професора уопште није изабран, а члан Високог савета судства из реда адвоката није предложен на законом прописан начин. Коначно подносиатељка жалбе предлаже да Уставни суд „Одлуком утврди да Одлука Високог савета судства од 16. 12. 2009. није у складу са Уставом

и Законом о високом савету судства и Законом о судијама у делу у ком се та одлука односи на избор судија Привредног суда у Београду и Привредног апелационог суда и исту поништи у наведеном делу“. У поднеску од 6. априла 2010. године, подносиатељка жалбе је навела и да Високи савет судства није донео „никакву одлуку“ по њеној пријави на оглас за избор судија, те да се њено име не налази ни на списку изабраних судија, али ни у списку неизабраних судија наведених у Одлуци Високог савета судства бр. 06-00-37/09-01 од 25. децембра 2009. године.

2. Уставом је утврђено: 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 (члан 148. став 1), 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 (члан 148. став 2); 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).

3. У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће чињенице од значаја у овој уставноправној ствари:

– да је Одлуком Народне скупштине број 1236, која је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 36 од 15. маја 2009. године, подносиатељки жалбе, судији Трговинског суда у Београду, утврђен престанак судијске дужности са 5. јануаром 2009. године због навршења радног века и да је подносиатељка против наведене Одлуке Народне скупштине изјавила жалбу Уставном суду;

– да је Уставни суд имајући у виду да је поднета жалба изјављена против одлуке о престанку судијске функције коју није донео Високи савет судства, већ Народна скупштина, по изјављеној жалби, полазећи од њене садржине и своје надлежности утврђене одредбама чл. 167. и 170. Устава, поступао као по уставној жалби, поводом које је формирао предмет Уж. број 1032/2010, јер се оспорава појединачни акт државног органа против кога нису предвиђена друга правна средства за заштиту Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода;

– да је Уставни суд у предмету Уж. број 1032/2010 на седници од 20. маја 2010. донео Одлуку којом је одбио као неосновану уставну жалбу Снежане Јанић Лукиновић изјављену против Одлуке Народне скупштине број 1236, објављене у „Службеном гласнику РС“, број 36/09 од 15. маја 2009. године и решења Трговинског суда у Београду V-Су-32/09-1-8 од 22. маја 2009. године, јер је утврдио да је подносиатељка жалбе у време доношења оспорене Одлуке Народне скупштине имала навршених 40 година стажа осигурања, што је један од законских основа за престанак судијске дужности, а да је одредбом члана 53. став 1. Закона о судијама који се примењивао на конкретан случај, било прописано да судији не може бити продужен радни век. Такође, Уставни



суд је утврдио и да оспореном Одлуком Народне скупштине није повређено начело забране дискриминације из члана 21. Устава, а у вези са правом на рад из члана 60. Устава, јер је одлука о престанку судијске функције донета због чињенице да је подносиатељка жалбе навршила радни век, а не због било ког њеног личног или другог својства, те да је подносиатељка сагласно прописима из области пензијског и инвалидског осигурања, навршењем радног века стекла права по основу пензијског и инвалидског осигурања.

4. Полазећи од тога да на основу одредбе члана 148. став 2. Устава судија има право жалбе Уставном суду на одлуку о престанку судијске функције коју је донео Високи савет судства, да је подносиатељки жалбе престала судијска функција на основу одлуке Народне скупштине број 1236, објављене у „Службеном гласнику РС“, број 36/09 од 15. маја 2009. године, да је Уставни суд у предмету Уж. број 1032/2010, на седници од 20. маја 2010. године, одбио као неосновану уставну жалбу подносиатељке жалбе изјављене против наведене одлуке Народне скупштине, те да Високи савет судства оспореном Одлуком о избору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 106/09), као ни Одлуком бр. 06-00-37/09-01 од 25. децембра 2009. године, није одлучивао о престанку судијске функције подносиатељке жалбе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), жалбу одбацио јер не постоје претпоставке утврђене Уставом и законом за вођење поступка.

5. На основу изложеног и одредаба члана 48. 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: VIIIУ-375/2009 од 7. октобра 2010. године одбацавање

Подноситељка није пружила доказе да је од Високог савета судства, као доносиоца оспореног акта, захтевала допуну у погледу упутства о правном средству, те Уставни суд оцењује да је рок за подношење жалбе у конкретном случају почео да тече даном пријема оспорене одлуке, односно да је жалба поднета по истеку рока прописаног за подношење, те је жалбу одбацио као неблагоприятну.

Уставни суд донео је

### З А К Љ У Ч А К

Одбацује се жалба Гордане Марјановић изјављена против Одлуке Високог савета судства број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године, у делу којим је подносиатељки престала судијска дужност.

## Образложење

1. Гордана Марјановић из Београда је 2. јула 2010. године Уставном суду поднела 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“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09).

2. Одредбом члана 148. став 2. Устава је 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.

Одредбом члана 99. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да 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.

3. У поступку испитивања испуњености процесних претпоставки за поступање по овој жалби, Уставни суд је утврдио следеће:

Високи савет судства је на седници одржаној 25. децембра 2009. године донео оспорену одлуку број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године, којом је, поред осталог, утврђено да подносиатељки престаје судијска дужност. Наведена оспорена одлука не садржи упутство о правном средству.

Ценећи благовременост поднете жалбе, Уставни суд је пошао од следећих одредаба Устава и закона:

Према одредби 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 67. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09) 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).

Одредбама члана 200. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01, и „Службени гласник РС“, број 30/10) прописано је: да се упутством о правном средству странка обавештава да ли против решења може изјавити жалбу или покренути управни спор или други поступак пред судом (став 1), да кад у решењу није дато никакво упутство или је упутство непотпуно, странка може поступити по важећим прописима, а може, у року од осам дана од дана достављања решења, тражити од органа који је решење донео да га допуни (став 5).

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да је подносиатељка жалбе након пријема оспорене одлуке којом је од стране надлежног органа одлучено о престанку њене судијске дужности, могла да поступи на два начина: да у року од 30 дана изјави жалбу Уставном суду, у складу са важећим прописима или да у року од осам дана затражи од Високог савета судства да допуни оспорену одлуку упутством о правном средству – уколико није поуздано знала које правно средство има на располагању.

Увидом у повратницу о пријему препоручене пошиљке утврђено је да је подносиатељка жалбе писмени отправак оспорене одлуке примила 2. фебруара 2010. године. С обзиром на то да подносиатељка није пружила доказе да је од доносиоца оспореног акта захтевала допуну у погледу упутства о правном средству, Уставни суд оцењује да је рок за подношење жалбе у конкретном случају почео да тече даном пријема оспорене одлуке Високог савета судства. Имајући у виду датум пријема оспорене одлуке, те чињеницу да је жалба поднета 2. јула 2010. године, Уставни суд је утврдио да жалба није благовремена, јер је поднета после истека рока из члана 99. став 1. Закона о Уставном суду. Стога је Уставни суд жалбу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона.

4. Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 48. Закона о Уставном суду и одредбе члана 82. став 1. тачка 3) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број: VIIIУ-1059/2010 од 22. децембра 2010. године



## **ПОСТУПАК ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ**



## ОДЛУКЕ

### *Уставне жалбе из области кривичног права*

**Нису повређена права: на поступање с лицем лишеним слободе из члана 28, на ограничено трајање притвора из члана 31, на суђење у разумном року из члана 32. став 1. и члана 33. став 6. ни право на претпоставку невиности из члана 34. став 3, нити начело из члана 18. Устава**

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Одбија се као неоснована уставна жалба Н. С. изјављена против решења Окружног суда у Београду Кв. 3154/08 од 22. октобра 2008. године и решења Врховног суда Србије Кж. II 2675/08 од 31. октобра 2008. године.

2. Одбацује се уставна жалба Н. С. изјављена против решења Окружног суда у Београду Ки. 831/07 од 5. октобра 2007. године и радњи „овлашћених службених лица Министарства унутрашњих послова Републике Србије приликом лишења слободе подносиоца од 3. октобра 2007. године“.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Н. С. из Београда је 21. новембра 2008. године поднео Уставном суду, преко пуномоћника М. М., адвоката из Београда, уставну жалбу против решења Окружног суда у Београду Ки. 831/07 од 5. октобра 2007. године, решења Окружног суда у Београду Кв. 3154/08 од 22. октобра 2008. године и решења Врховног суда Србије Кж. II 2675/08 од 31. октобра 2008. године, као и радњи „овлашћених службених лица Министарства унутрашњих послова Републике Србије приликом лишења слободе подносиоца од 3. октобра 2007. године“, због повреде начела из члана 18. и права из чл. 28. и 31, члана 32. став 1, члана 33. став 6. и члана 34. став 3. Устава Републике Србије.

Подносилац уставне жалбе у уставној жалби наводи:

– да се против њега води кривични поступак пред Окружним судом у Београду у предмету К. 923/08;

– да је према њему одређен притвор решењем Окружног суда у Београду Ки. 831/07 од 5. октобра 2007. године, на основу одредбе члана 142. став 2. тачка 3) Законика о кривичном поступку, који му се рачуна од 3. октобра 2007. године када је лишен слободе;

– да су му приликом лишења слободе нанете бројне телесне повреде од стране припадника Министарства унутрашњих послова, чиме су прекршене одредбе члана 28. Устава Републике Србије;

– да је против њега подигнута оптужница 28. фебруара 2008. године, а да се он и даље налази у притвору, дакле више од годину дана, те да притвор прераста у својеврсну казну;

– да је од подизања оптужнице до подношења уставне жалбе одржан само један главни претрес;

– да сматра да му је повређено право на претпоставку невиности, и то решењем о одређивању притвора Окружног суда у Београду Ки. 831/07 од 5. октобра 2007. године, у коме је, поред осталог, наведено „да су окривљени извршили укупно 11 кривичних дела разбојништва“, затим решењем о продужењу притвора Окружног суда у Београду Кв. 3154/08 од 22. октобра 2008. године у коме је, поред осталог, наведено „да постоје особите околности које у међусобној повезаности указују да би окривљени боравком на слободи могли поновити, односно наставити са вршењем кривичних дела“, истичући да никада није осуђиван, као и решењем Врховног суда Србије Кж. II 2675/08 од 31. октобра 2008. године у коме је, поред осталог, наведено „да ове околности указују на склоност и одлучност окривљеног Н. С. да врши кривична дела“.

Предложио је да Уставни суд поништи оспорена решења и „о своју одлуку у средствима јавног информисања“.

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 одредбе 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 документацију приложену уз уставну жалбу и списе предмета Вишег суда у Београду К. 2198/10 (раније Окружног суда у Београду К. 293/08), па је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Против подносиоца уставне жалбе и још три лица вођен је кривични поступак пред Окружним судом у Београду који је правноснажно окончан.

Кривични поступак је покренут доношењем решења о спровођењу истраге истражног судије Окружног суда у Београду Ки. 831/07 од 4. октобра 2007. године. Након спроведене истраге, Окружно јавно тужилаштво у Београду је 28. фебруара 2008. године подигло оптужницу.



Пресудом Окружног суда у Београду К. 293/08 од 17. фебруара 2009. године је, поред осталог, подносилац уставне жалбе оглашен кривим због извршења 11 кривичних дела разбојништва из члана 206. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика и осуђен је на јединствену казну затвора у трајању од осам година, у коју казну му је урачунато време проведено у притвору од 3. октобра 2007. године па до правноснажности пресуде.

Пресудом Врховног суда Србије Кж. I 1173/09. од 9. јуна 2009. године, одбијене су као неосноване све изјављене жалбе и потврђена је првостепена пресуда.

Подносилац уставне жалбе се налазио у притвору по решењу истражног судије Окружног суда у Београду Ки. 831/07 од 5. октобра 2007. године, који му се рачунао од 3. октобра 2007. године када је лишен слободе. Притвор му је одређен на основу одредбе члана 142. став 2. тачка 3) Законика о кривичном поступку и продужаван је у истражном поступку и након подизања оптужнице.

Окружни суд у Београду је по службеној дужности, у смислу одредбе члана 146. став 2. Законика о кривичном поступку, испитивао да ли и даље постоје разлози за притвор према подносиоцу уставне жалбе и још три лица и оспореним решењем Кв. 3154/08 од 22. октобра 2008. године им је продужио притвор. Притвор је продужен јер су, по оцени кривичног већа, и даље стојали разлози за притвор према окривљенима прописани одредбом члана 142. став 2. тачка 3) наведеног законика, уз образложење да „из списка предмета произлази основана сумња да су у кратком временском периоду, од јула до октобра 2007. године, по претходном договору извршили 11 кривичних дела из члана 206. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика, уз употребу оружја, те ако се има у виду да су окривљени лица без сталног запослења и извора прихода, то је веће мишљења да све напред наведене околности у својој међусобној повезаности представљају околности које указују да би окривљени уколико би се нашли на слободи, могли поновити односно наставити са вршењем кривичних дела, због чега се њихово даље задржавање у конкретном случају показује као неопходна мера“.

Врховни суд Србије је оспореним решењем Кж. II 2675/08 од 31. октобра 2008. године одбио као неосновану жалбу браниоца окривљеног Н. С., овде подносиоца уставне жалбе, изјављену против решења Окружног суда у Београду Кв. 3154/08 од 31. октобра 2008. године.

У оспореном решењу је наведено „да је првостепени суд правилно закључио да постоје разлози за продужење притвора према окривљеном Н. С. по законском основу из члана 142. став 2. тачка 3) Законика о кривичном поступку и о томе дао довољне и јасне разлоге, због чега је жалба његовог браниоца, којом оспорава првостепено решење због битних повреда одредаба кривичног поступка и погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, оцењена као неоснована“. Додато је „да из списка предмета и побијаног решења произлази да је окривљени Н. С. основано сумњив да је починио 11 кривичних дела разбојништва из члана 206. став 3. у вези са

ставом 1. Кривичног законика, за која је и оптужен, и то у кратком временском периоду од јула до октобра 2007. године и то уз употребу оружја, што указује на његову склоност и одлучност да врши кривична дела, а што су све по оцени овог суда особите околности које указују да ће оптужени Н. С. (наведено *йуно име и йрезиме*), уколико се нађе на слободи, поновити кривично дело“. На крају се у оспореном решењу констатује да су неосновани наводи из жалбе „да оптужени неће поновити кривично дело ако се нађе на слободи, јер је породичан и послован човек и раније није осуђиван нити прекршајно кажњаван, а у овом поступку је признао извршење кривичних дела и изразио је кајање“.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да се према лицу лишеном слободе мора поступати човечно и с уважавањем достојанства његове личности, да је забрањено свако насиље према лицу лишеном слободе и да је забрањено изнуђивање исказа (члан 28); да, поред осталог, трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом и да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (члан 31); 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 свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења (члан 33. став 6); да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. став 3).

Одредбама члана 18. Устава се не утврђују 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 (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, 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 (став 2); 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 3);

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: ЗКП), који је важио у време доношења оспорених решења о продужењу притвора, 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 закону 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 3) ЗКП 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, у циљу 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 одредбама ЗКП 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, да је веће дужно да и без предлога странака испита да ли 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, да жалба на решење из ст. 1. и 2. овог члана не задржава извршење решења и да против решења већа којим се одбија предлог за одређивање или укидање притвора жалба није дозвољена (члан 146. ст. 1. до 4); да о жалби против решења првостепеног суда одлучује другостепени суд у седници већа ако овим законом 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. Уставни суд је оцењујући садржину оспорених решења Окружног суда у Београду Кв. 3154/08 од 22. октобра 2008. године и Врховног суда Србије Кж. II 2675/08 од 31. октобра 2008. године, закључио да из навода у оспореним решењима не произлази да се као утврђена узима чињеница да је подносилац уставне жалбе, као оптужени против кога се водио кривични поступак пред Окружним судом у Београду, извршио кривична дела која су му оптужницом стављена на терет.

Овакав став Суд темељи на томе што Окружни суд у Београду у оспореном решењу о продужењу притвора, образлажући своју одлуку да се окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе продужи притвор, наводи „да из списка предмета произлази основана сумња да су... по претходном договору извршили 11 кривичних дела из члана 206. став 3. у вези са ставом 1.

Кривичног законика“. На овај начин, по налажењу Уставног суда, Окружни суд у Београду није повредио право подносиоца уставне жалбе на претпоставку невиности, јер је недвосмислено навео да постоји основана сумња да су окривљени извршили кривична дела, а не да су их извесно извршили. Чињеница да подносилац уставне жалбе раније није осуђиван није од значаја за другачију одлуку надлежног суда, јер се притвор по законском основу из тадашњег члана 142. став 2. тачка 3) ЗКП може одредити и према лицу које је неосуђивано, уколико особите околности указују да ће поновити кривично дело, или довршити покушано кривично дело, или да ће учинити кривично дело којим прети, а Окружни суд је постојање таквих околности навео и образложио.

Врховни суд Србије је у оспореном решењу Кж. II 2675/08 оценио да је првостепени суд правилно закључио да постоје разлози за продужење притвора подносиоцу уставне жалбе и да је о томе дао довољне и јасне разлоге. Такође, у оспореном решењу је наведено и да је подносилац уставне жалбе „основано сумњив да је починио 11 кривичних дела разбојништва ...за која је и оптужен, и то у кратком временском периоду од јула до октобра 2007. године и то уз употребу оружја, што указује на његову склоност и одлучност да врши кривична дела, а што су све по оцени овог суда особите околности које указују да ће оптужени Н. С. (*наведено њуно име и њезиме*), уколико се нађе на слободи, поновити кривично дело“. На крају се у оспореном решењу констатује да су неосновани наводи из жалбе „да оптужени неће поновити кривично дело ако се нађе на слободи, јер је породичан и послован човек и раније није осуђиван нити прекршајно кажњаван, а у овом поступку је признао извршење кривичних дела и изразио је кајање“. Став да подносилац уставне жалбе има „склоност и одлучност да врши кривична дела“ и „да особите околности указују да ће оптужени, уколико се нађе на слободи, поновити кривично дело“, Врховни суд Србије темељи на постојању основане сумње да је подносилац уставне жалбе у врло кратком временском периоду од четири месеца уз употребу оружја извршио 11 кривичних дела разбојништва, чије извршење је у потпуности признао током истраге. На тај начин није доведена у питање могућност извођења доказа на главном претресу којима би се евентуално оспорили наводи оптужбе о постојању основане сумње да је подносилац уставне жалбе извршио кривична дела која су му стављена на терет, независно од његовог већ датог изјашњења о признању кривице.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је мишљења да надлежни судови у оспореним решењима нису прекорачили границе основане сумње у оквиру којих се одлучивање о постојању разлога за продужење притвора може кретати и уједно нису извели закључак да је окривљени, овде подносилац уставне жалбе крив пре него што је о наводима оптужбе расправљано на главном претресу. Стога је Уставни суд утврдио да Окружни суд у Београду и Врховни суд Србије оспореним решењима нису изражавали мишљење да је окривљени, овде подносилац уставне жалбе крив пре него што је његова кривица доказана по закону, те да му није повређено право на претпоставку невиности зајемчено одредбом члана 34. став 3. Устава.

6. У односу на истакнуту повреду права из члана 31. ст. 2. и 3. Устава и цитираних одредаба Законика о кривичном поступку, Суд је утврдио да оспореним решењима Окружног суда у Београду Кв. 3154/08 од 22. октобра 2008. године и Врховног суда Србије Кж. II 2675/08 од 31. октобра 2008. године нису повређена Уставом зајемчена права подносиоца на која се позвао.

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, тачка 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.

Одредбама члана 31. ст. 2. и 3. Устава се јемчи да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом и да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор одређен. Међутим, како се „трајање лишавања слободе рачуна од дана хапшења – почетка притвора, све до доношења првостепене пресуде“ (став Европског суда за људска права изнет у пресуди по предмету *B. v. Austria*, од 28. марта 1999. године, став 39), Суд је оценио да се за оправданост дужине трајања притвора мора узети у обзир трајање притвора у целини, дакле од 3. октобра 2007. године када је подносилац лишен слободе, до 17. фебруара 2009. године када је донета првостепена пресуда.

Трајање притвора од подизања оптужнице до завршетка главног претреса Уставом и ЗКП није ограничено, али је надлежни суд, сагласно одредбама члана 31. став 2. Устава и члана 146. став 2. ЗКП, дужан да трајање притвора сведе на најкраће неопходно време, у складу са законом и да у одређеним временским интервалима, по службеној дужности, и без предлога странака, испита да ли још постоје разлози за задржавање лица у притвору или не, те уколико и даље разлози постоје, притвор се решењем продужава до даље одлуке суда. После ступања оптужнице на правну снагу, обавеза *ex officio* испитивања постојања разлога за притвор наступа по истеку свака два месеца од ступања оптужнице на правну снагу. На тај начин се притвор своди на изузетну меру чије трајање мора да буде искључиво у функцији обезбеђења присуства окривљеног и несметаног вођења кривичног поступка. На другој страни, таквим поступањем се отклања опасност да се притвор фактички претвори у казну, што би било у супротности са Уставом утврђеном претпоставком невиности. У конкретном случају, лишење слободе подносиоца уставне жалбе је извршено због постојања основане сумње да је извршио 11 кривичних дела разбојништва, а у циљу несметаног вођења кривичног поступка услед постојања особитих околности које су указивале на бојазан да би окривљени, овде подносилац уставне жалбе могао поновити, односно наставити са вршењем кривичних дела. Уставни суд, при томе, наглашава да је постојање основане сумње да је неко лице извршило кривично дело, услов *sine qua non* за постојање законитости, како приликом одређивања, тако и приликом продужавања мере притвора. Међутим, сама чињеница постојања основане сумње није довољна да би се, посебно након одређеног протекла времена, оправдао

притвор. Сагласно пракси Европског суда за људска права, у оваквим случајевима је потребно размотрити два услова за његову примену: први, да ли су разлози који оправдавају притвор и даље „релевантни и довољни“, и други, да ли су надлежни судови у вођењу поступка показали „посебну марљивост“. Само у случају ако су оба услова испуњена, период проведен у „продуженом“ притвору може се сматрати разумним (видети, поред осталих, пресуде у предметима *Matznetter* *и* *проиш* *Аустрије* од 10. новембра 1969. године, став 12; *Letellier* *и* *проиш* *Француске* од 26. јуна 1991. године, став 35; *Muller* *и* *проиш* *Француске* од 17. марта 1997. године, став 35; *Shishkov* *и* *проиш* *Бујарске* од 9. јануара 2003. године, став 58. и др.).

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је становишта да су надлежни судови приликом контроле притвора, оцењујући оправданост његовог даљег трајања, поред постојања основане сумње, дужни да установе и да је притварање у конкретном случају нужно (јер не може бити замењено блажом мером), водећи притом рачуна да се чињеница да ли је окривљени учинио кривично дело утврђује по завршетку главног претреса доношењем пресуде (уравнотеженост), образлажући при томе повезаност оба наведена чиниоца.

Само потпуном применом начела сразмерности, у смислу раније поменутог „теста“ прикладности, нужности и уравнотежености, на несумњив начин се може исправно оценити да у конкретном случају разлози да се окривљеном продужи притвор у току кривичног поступка, претежу над Уставом зајемченим правом на слободу.

Уставни суд је утврдио да се подносилац уставне жалбе налазио у притвору нешто више од 16 месеци до доношења првостепене пресуде, да је кривични поступак против њега и још три лица вођен због већег броја кривичних дела и да је правноснажно окончан у року од 19 месеци, те да је подносилац уставне жалбе због извршења 11 кривичних дела разбојништва осуђен на казну затвора у трајању од осам година. По мишљењу Уставног суда, надлежни судови су показали марљивост у вођењу поступка, те за задржавање у притвору подносиоца уставне жалбе дали релевантне и довољне разлоге, ценећи притом сразмерност тежине и бројности кривичних дела која су му оптужницом стављена на терет.

Стога је Уставни суд оценио да подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима нису повређена права из члана 31. ст. 2. и 3. Устава.

7. У односу на истакнуте повреде права на суђење у разумном року и на суђење без одуговлачења из члана 32. став 1. и члана 33. став 6. Устава, Уставни суд је након уставноправне оцене спроведеног поступка у овој кривичноправној ствари, заснованој на пракси овог суда, као и на пракси и критеријумима међународних институција за заштиту људских права, утврдио да у конкретном случају није дошло до повреде наведених права.

Наиме, разумна дужина трајања поступка мора се процењивати у сваком конкретном случају, имајући у виду временско трајање поступка, као и сложеност предмета, понашање подносиоца уставне жалбе и осталих учесника у поступку, понашање надлежних органа власти и важност предмета

одлучивања за подносиоца уставне жалбе. Правилна оцена да ли је дужина једног поступка разумна или не, може се донети само ако се у сваком конкретном случају трајање поступка сагледа и у односу на наведене чиниоце.

Подносилац је у уставној жалби навео да је од подизања оптужнице – 28. фебруара 2008. године до дана подношења уставне жалбе – 21. новембра 2008. године, одржан само један главни претрес. 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 4. октобра 2007. године, када је Окружни суд у Београду донео решење о спровођењу истраге по захтеву Окружног јавног тужилаштва у Београду, до 9. јуна 2009. године када је кривични поступак правноснажно окончан.

Примењујући наведене критеријуме за испитивање постојања повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају, Уставни суд је утврдио да је оспорени кривични поступак вођен пред две судске инстанце (првостепеним судом – Окружним судом у Београду и другостепеним – Врховним судом Србије), против четири лица због укупно 11 кривичних дела разбојништва из члана 206. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика и два кривична дела недозвољеног држања оружја и експлозивних материја из члана 348. став 1. Кривичног законика, те да је правноснажно окончан за годину дана и осам месеци.

У овом кривичном предмету било је сложених правних и фактичких питања о којима се суд изјаснио.

Подносилац уставне жалбе, као окривљени у кривичном поступку и притворено лице, имао је неспорни интерес да се што пре одлучи о основаности сумње која је била разлог за покретање поступка и о оптужбама против њега, а својим радњама није допринео дужем трајању судског поступка.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да се у околностима конкретног случаја поступање надлежних судова не може сматрати неажурним, те да подносиоцу уставне жалбе нису повређена његова права гарантована одредбама члана 32. став 1. и члана 33. став 6. Устава.

8. У вези са наводима уставне жалбе који се односе на непосредну примену Уставом зајемчених права у смислу одредаба члана 18. Устава, Уставни суд је имао у виду да је Уставом утврђено да се људска и мањинска права зајемчена Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима непосредно примењују, 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, 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.

С обзиром на то да, по оцени Уставног суда, оспореним решењима нису повређена Уставом гарантована права подносиоца уставне жалбе из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да нису основани ни наводи уставне жалбе који се односе на повреду уставног начела о непосредној примени зајемчених права у смислу члана 18. Устава.

9. На основу свега наведеног, Уставни суд је уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), и одлучио као у тачки 1) изреке.

10. Поводом оспоравања појединачног акта и радње, наведених у тачки 2) изреке, Уставни суд је утврдио следеће:

Одредбом члана 82. став 1. Закона о Уставном суду, који је ступио на снагу 6. децембра 2007. године, 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 зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову судску заштиту.

Чланом 113. Закона о Уставном суду прописано је: да се уставна жалба може изјавити и против појединачног акта или радње државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, а којим је повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, ако је тај акт или радња извршена од дана проглашења Устава до дана ступања на снагу овог закона (став 2), да се уставна жалба у случају из става 2. овог члана може изјавити у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона (став 3).

Из наведених одредаба Закона о Уставном суду произлази да се уставна жалба може изјавити против појединачног акта који је донет или радње која је извршена у периоду између проглашења Устава Републике Србије, 8. новембра 2006. године и ступања на снагу Закона, а у року од 30 дана од дана ступања на снагу Закона.

Уставни суд је утврдио да су решење Окружног суда у Београду Кв. 2525/07 од 10. октобра 2007. године, којим су исцрпљена правна средства пре изјављивања уставне жалбе у односу на оспорено решење Окружног суда у Београду Ки. 831/07 од 5. октобра 2007. године, подносилац уставне жалбе и његов бранилац примили 16. октобра 2007. године. Такође, Суд је утврдио да се уставном жалбом оспорава радња „овлашћених службених лица Министарства унутрашњих послова Републике Србије приликом лишења слободе подносиоца“ од 3. октобра 2007. године. Како је уставна жалба изјављена 21. новембра 2008. године, то је, у смислу члана 113. став 3. Закона о Уставном суду, протекао рок за њено изјављивање у односу на оспорено решење Окружног суда у Београду Ки. 831/07 од 5. октобра 2007. године и оспорену радњу „овлашћених службених лица Министарства унутрашњих послова Републике Србије приликом лишења слободе подносиоца“ од 3. октобра 2007. године.

Следом изнетог, Уставни суд је одбацио уставну жалбу у овом делу као неблагоприятну, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду, решио као у тачки 2) изреке.



11. Полазећи од свега изложеног, 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), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1351/2008 од 16. септембра 2010. године

**Нису повређена права: на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25, на слободу и безбедност из члана 27. ст. 1. и 3, на правично суђење из члана 32. став 1, на правно средство из члана 36. став 2, нити право на неповредивост стана из члана 40. ст. 1. и 2. Устава**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Д. П. изјављена против наредбе о претресу стана Окружног суда у Суботици Кри. 221/08 од 29. јула 2008. године, наредбе о вештачењу Окружног суда у Суботици Кри. 221/08 од 29. јула 2008. године, решења Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Полицијске управе у Суботици Ку. 1666/08 од 30. јула 2008. године и решења Општинског суда у Суботици Кри. 276/08 од 30. јула 2008. године и против радњи „претресања стана, узимања и сачињавања профила ДНК и лишавања слободе“.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. П. из Суботице, преко пуномоћника В. Ј. Ђ., адвоката из Суботице, поднео је Уставном суду 4. августа 2008. године уставну жалбу против појединачних аката и радњи наведених у изреци, због повреде права на неповредивост психичког и физичког интегритета, права на слободу и безбедност, права на правично суђење, права на правно средство и права на неповредивост стана, зајемчених одредбама члана 25, члана 27. ст. 1. и 3, члана 32. став 1, члана 36. став 2. и члана 40. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је наведено да је 30. јула 2008. године, по наредби Окружног суда у Суботици Кри. 221/08 од 29. јула 2008. године, извршен претрес стана подносиоца уставне жалбе, након чега је сачињен записник о претресу стана и подносиоцу је издата потврда о привремено одузетим предметима. Подносилац сматра да му је повређено право на неповредивост стана, јер

одлука суда којом је претрес стана наређен није била образложена, јер образложење није садржало чињенично образлагање разлога на основу којих је наредба издата, као и да није конкретно наведено које индивидуално одређене предмете треба одузети приликом претреса. Такође истиче да наредба о претресу стана не садржи наводе који се полицајац, именом и презименом, обратио истражном судији ради издавања наредбе, као и из којих разлога се претресање стана тражи. Стога сматра да ни сам претрес стана који је полиција по наредби обавила, није сагласан члану 40. став 2. Устава.

Подносилац уставне жалбе даље истиче повреду права на неповредивост физичког и психичког интегритета. Сматра да му је, иако је пристао да поступи по наредби Округног суда у Суботици Кри. 221/08 од 29. јула 2008. године, којом је одређено да се од њега узме узорак плувачке ради анализе ДНК, овом наредбом и радњом полиције, која је по наредби поступила, повређено наведено Уставом зајемчено право, јер наредба није садржала образложење да ли је подносилац уставне жалбе основано сумњив да је учинио кривично дело ради којег је одређено вештачење и ако јесте, на основу чега се то закључује. Истовремено, подносилац уставне жалбе износи своје становиште да задирање у уставна права на приватност грађана може бити основано само „ако постоји и ако је образложено да је та особа основано сумњива за кривично дело“, што у оспореној наредби није наведено.

Коначно, подносилац сматра да му је повређено и право на слободу и безбедност, право на правично суђење и право на жалбу Решењем Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Полицијске управе у Суботици Ку. 1666/08 од 30. јула 2008. године и Решењем Општинског суда у Суботици Кри. 276/08 од 30. јула 2008. године. Ове повреде подносилац образлаже тиме да решење Полицијске управе у Суботици, којим је одређено његово задржавање, није имало разлоге о одлучним чињеницама и да је било „практично“ необразложено. Због тога је поднео жалбу истражном судији Округног суда у Суботици, који је „решавајући о жалби која указује на одсуство образложења о одлучним чињеницама, сам утврдио одлучне чињенице на основу којих је побијано решење по становишту истражног судије наводно било законито“.

Предложио је да Уставни суд уставну жалбу усвоји и утврди повреде означених 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.

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 узу уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Окружни суд у Суботици је 29. јула 2008. године донео наредбу Кри. 221/08 о претресу стана и других просторија које држи и користи Д. П., овде подносилац уставне жалбе. У наредби је, поред осталог, наведено „да је вероватно да ће се претресањем пронаћи трагови кривичног дела или предмети за кривични поступак и то: предмети отуђени приликом извршења кривичног дела убиство у Бајмоку 22. на 23. октобар 2007. године на штету оштећеног И. О., посебно црна кожна мушка јакна и предмети обуће, као и друге ствари које се могу повезати са предметним кривичноправним догађајем и одузимање поменутих предмета“. Одређено је да ће наредбу извршити органи унутрашњих послова Полицијске управе у Суботици.

Поступајући по наредби Окружног суда у Суботици, Полицијска управа у Суботици је 30. јула 2008. године извршила претрес стана подносиоца уставне жалбе, о чему је сачинила записник. Из записника о претресању стана и других просторија од 30. јула 2008. године, поред осталог, произлази да је претресање извршено у присуству подносиоца уставне жалбе, његовог браниоца и једног сведока и да је подносилац одбио да потпише записник.

Окружни суд у Суботици је 29. јула 2008. године донео наредбу којом је одређено биолошко вештачење ДНК анализом и наложено Полицијској управи у Суботици да на погодан начин узме узорак пљувачке, поред осталих и од Д. П., овде подносиоца уставне жалбе. У наредби је наведено: да је иста донета у истражном поступку по предлогу за предузимање одређених истражних радњи Окружног јавног тужилаштва у Суботици Ктн. 88/07 од 29. јула 2008. године против НН извршиоца у правцу кривичног дела тешко убиство из члана 114. став 4. Кривичног законика, на штету оштећеног покојног И. О.; да се налаже радницима Полицијске управе у Суботици да се приликом извршења наредбе легитимишу лицима на која се наредба односи; да се вештачење поверава Биолошком факултету у Београду који је обавезан да изврши ДНК анализу пљувачке наведених лица и, упоређивањем њиховог ДНК профила са биолошким траговима пронађеним и изузетим приликом увиђаја на лицу места кривичноправног догађаја од 24. октобра 2007. године истражног судије Окружног суда у Суботици Кри. 278/07, утврди да ли потичу од неког од њих; да у случају да неко од лица наведених у наредби одбије да да узорак пљувачке, исти му се узме принудно или да му се узме принудно узорак крви, под условом да лекар након њиховог прегледа утврди да то неће утицати негативно на њихово здравље.

Решењем Министарства унутрашњих послова – Полицијске управе у Суботици Ку. 1666/08 од 30. јула 2008. године, према подносиоцу уставне жалбе, као осумњиченом, одређено је задржавање у трајању до 48 сати, које му се рачунало од 30. јула 2008. године, од 9.30 часова. У образложењу решења је, поред осталог, наведено да је подносилац осумњичен за кривично дело недозвољено држање оружја и експлозивних материја из члана 348.

став 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 и 107/05) и да је задржавање одређено сходно члану 142. став 2. тач. 1), 2) и 3) Законика о кривичном поступку, јер ће подносилац „утицати на сведоке и постоји бојазан да ће наставити са вршењем кривичних дела“.

Бранилац осумњиченог је оспорено решење примио 30. јула 2008. године у 11,00 часова, након чега је изјавио жалбу, у којој је, поред осталог, навео „да решење нема разлога о одлучним чињеницама и да је практично необразложено, због чега је лишење слободе противправно“.

Истражни судија Општинског суда у Суботици је оспореним решењем Кри. 276/08 од 30. јула 2008. године одбио као неосновану жалбу браниоца осумњиченог. У образложењу решења је наведено да постоје разлози за задржавање подносиоца уставне жалбе из разлога предвиђених одредбама члана 142. став 2. тач. 1), 2) и 3) Законика о кривичном поступку. Ово из разлога што подносилац није имао личну карту приликом претреса стана, из које би могао да се утврди његов идентитет, те постоји бојазан од бекства, као и да се против њега тренутно воде два истражна поступка пред Општинским и Окружним судом у Суботици, те да је раније осуђиван, које све околности указују и на бојазан да би могао утицати на сведоке ради избегавања кривичне одговорности и да би боравком на слободи могао наставити са вршењем кривичних дела.

4. Одредбама Устава на чију се повреду подносилац позива у уставној жалби, утврђено је: да је физички и психички интегритет неповредив и да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступку или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка (члан 25); да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, као и 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 (члан 27. ст. 1. и 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 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 стан неповредив и да нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес, као и да држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању, а ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока (члан 40. ст. 1. и 2).

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, 46/06 и 49/07) (у даљем тексту: ЗКП) који је важио у време доношења оспорених

наредби и решења, као и предузимања оспорених радњи, било је прописано: да овлашћена службена лица органа унутрашњих послова могу неко лице лишити слободе ако постоји ма који разлог предвиђен у члану 142. овог законика за одређивање притвора, али су дужна да такво лице без одлагања спроведу надлежном истражном судији, осим у случају из члана 229. овог законика и да ће приликом довођења, овлашћено службено лице органа унутрашњих послова обавестити истражног судију о разлозима и о времену лишења слободе (члан 227. став 1); да лице лишено слободе према члану 227. став 1, као и осумњиченог из члана 226. ст. 7. и 8, орган унутрашњих послова може изузетно задржати ради прикупљања обавештења (члан 226. став 1) или саслушавања најдуже 48 сати од часа лишења слободе, односно одазивања на позив, да о задржавању орган унутрашњих послова одмах, а најкасније у року од два сата, доноси и задржаном лицу уручује решење, да у решењу морају бити наведени дело за које се осумњичени терети, основи сумње, дан и час лишења слободе или одазивања позиву, као и време почетка задржавања, да против решења о задржавању осумњичени и бранилац имају право жалбе, која се одмах доставља истражном судији, да је истражни судија дужан да о жалби одлучи у року од четири сата од пријема жалбе и да жалба не задржава извршење решења, да је орган унутрашњих послова дужан да о задржавању одмах обавести истражног судију, а да истражни судија може захтевати да му орган унутрашњих послова одмах спроведе задржано лице, да осумњичени има права предвиђена у члану 226. став 8. овог законика и да осумњичени мора имати браниоца чим орган унутрашњих послова донесе решење о задржавању, а ако осумњичени сам не обезбеди браниоца, орган унутрашњих послова ће му га обезбедити по службеној дужности, по редоследу са списка који доставља одговарајућа адвокатска комора, те да ће се саслушање осумњиченог одложити до доласка браниоца, а најдуже осам сати, а ако ни тада присуство браниоца не буде обезбеђено, орган унутрашњих послова ће осумњиченог пустити на слободу или без одлагања спровести надлежном истражном судији (члан 229).

Одредбом члана 142. став 2. ЗКП 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, у циљу несметаног вођења кривичног поступка, притвор се против тог лица може одредити, поред осталог, ако се крије или ако се не може утврдити његова истовестност, или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства (став 1), 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 (став 2) и ако особите околности указују да ће поновити кривично дело, или довршити покушано кривично дело, или да ће учинити кривично дело којим прети (став 3).

Одредбама ЗКП које регулишу претрес стана било је, поред осталог, прописано: да се претресање стана и осталих просторија окривљеног или других лица може предузети ако је вероватно да ће се претресањем окривљени

ухватити или да ће се пронаћи трагови кривичног дела или предмети важни за кривични поступак (члан 77. став 1); да претресање наређује суд, писмено образложеном наредбом и да се наредба о претресању предаје пре почетка претресања лицу код кога ће се или на коме ће се претресање извршити, да ће се пре претресања, позвати лице на које се односи наредба о претресању да добровољно изда лице, односно предмете који се траже, да ће се то лице поучити да има право да узме адвоката, односно браниоца који може присуствовати претресу и да ако лице на које се односи наредба о претресу захтева присуство адвоката, односно браниоца, почетак претреса ће се одложити до његовог доласка, а најдуже за три сата (члан 78); да ће се држалац стана и других просторија позвати да присуствује претресању, а ако је он одсутан, позваће се његов заступник или неко од одраслих укућана или суседа, да претресању стана или лица присуствују два пунолетна грађанина као сведоци, да ће се сведоци пре почетка претресања упозорити да пазе на ток претресања, као и да имају право да пре потписивања записника о претресању ставе своје приговоре ако сматрају да садржина записника није тачна, да претресање стана и лица треба спровести обазриво, уз поштовање достојанства личности и права на интимност, и без непотребног ремећења кућног реда и да ће се, поред осталог, о сваком претресању стана или лица саставити записник, који потписују лице код кога се или на коме се спроводи претресање и лица чије је присуство обавезно (члан 79. ст. 1, 3, 7. и 8); да истражни судија надлежног суда, као и истражни судија нижег суда на чијем је подручју извршено кривично дело, може пре доношења решења о спровођењу истраге предузети поједине истражне радње за које постоји опасност од одлагања, али о свему што је предузето мора обавестити надлежног јавног тужиоца (члан 240. став 1); да истражни судија може поверити органу унутрашњих послова извршење наредбе о претресању стана или лица или о привременом одузимању предмета, на начин предвиђен овим закоником (члан 246. став 3).

Осталим релевантним одредбама ЗКП, било је прописано: да се у кривичном поступку одлуке доносе у облику пресуде, решења и наредбе (члан 154. став 1); да се наредбе извршују одмах ако орган који је наредбу издао не нареди другачије (члан 189. став 1).

5. Испитујући наводе и разлоге из уставне жалбе са становишта одредбе члана 40. ст. 1. и 2. Устава, Уставни суд је оценио да оспореном наредбом није повређено право подносиоца уставне жалбе на неповредивост стана.

Иако је став Уставног суда да се одлуке којима се управља поступком начелно не могу оспоравати уставном жалбом, наредба о претресању стана, с обзиром на њен специфични карактер, представља акт којим се под одговарајућим условима могу ограничити одређена Уставом зајемчена права и права из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, па је стога Уставни суд оцењивао и ову наредбу.

Полазећи од праксе и критеријума Европског суда за људска права, Уставни суд је у овом уставносудском поступку оцене постојања повреде права на неповредивост стана, утврђивао: да ли је у конкретном случају

претрес извршен у складу са законом, да ли је тежио легитимном циљу и да ли је био неопходан у демократском друштву.

Право на неповредивост стана је једно од основних људских права зајемчених Уставом. Ово право одређује стан као уточиште одређене особе, у које нико не може улазити без њене дозволе и штити је од неовлашћеног уласка како других особа, тако и службених лица државне власти. Међутим, када надлежни органи државне власти предузимају радње ради заштите Уставом и законом утврђених добара, начелна неповредивост стана не може бити апсолутна. Ово из разлога што се неизбежно јављају ситуације у којима се од начелне неповредивости стана мора одступити ради остварења неке друге Уставом или законом одређене сврхе. Услови под којима се допушта одступање од начелне неповредивости стана управо су прописани одредбама ст. 2. и 3. члана 40. Устава. Одредбом става 2. наведеног члана, а на чију повреду се подносилац уставне жалбе позива, утврђено је да се у туђи стан може ући и вршити претрес на основу писмене одлуке суда, уз присуство држаоца стана, који може тражити присуство и свог браниоца и два пунолетна сведока. ЗКП је детаљно прописао поступање надлежних државних органа приликом претреса стана. Улазак у стан и претресање стана се може предузети само под Уставом и законом додатно утврђеним рестриктивним условима. То је постојање вероватноће да ће се трагови кривичног дела или предмети важни за кривични поступак пронаћи у стану особе чији се стан претреса и да је при претресу осигурано присуство држаоца стана или сведока. Само се под наведеним условима осигурава грађанима заштита од прекомерног задирања у Уставом зајемчено право неповредивости стана и истовремено омогућава надлежним државним органима привремено легитимно ограничење права грађана, сразмерно потребама преткривичног и кривичног поступка.

Следом изнетог, као и цитираних одредаба ЗКП, Уставни суд је утврдио да је у конкретном случају писмено образложено наредбу о претресању стана подносиоца уставне жалбе донео истражни судија Окружног суда у Суботици, пре доношења решења о спровођењу истраге. Наредба је донета због постојања вероватноће да ће се претресањем пронаћи трагови кривичног дела или предмети важни за кривични поступак и то сасвим одређени предмети који су отуђени приликом извршења конкретног кривичног дела убиства. То су црна кожна мушка јакна и предмети обуће, као и друге ствари које се могу повезати са предметним кривичноправним догађајем. Стога су неосновани наводи подносиоца да образложење наредбе није садржало чињенично образлагање разлога на основу којих је издата и да није било конкретно наведено које индивидуално одређене предмете треба одузети приликом претреса. Извршење наредбе поверено је Полицијској управи у Суботици. Претресу су присуствовали подносилац уставне жалбе, његов бранилац и један сведок. О претресу стана, Полицијска управа у Суботици је сачинила записник. Полазећи од наведеног, а узимајући у обзир посебне околности конкретног случаја, нарочито чињеницу да је претресање стана наложено у вези са кривичним делом убиства, Уставни суд је становишта

да се овакво задирање у уставно право подносиоца може сматрати сразмерним легитимном циљу коме се тежило и да је претрес спроведен у складу са правом на поштовање дома.

6. Испитујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта одредбе члана 25. Устава, Суд је оценио да оспореном наредбом Окружног суда у Суботици Кри. 221/08 од 29. јула 2008. године није повређено право подносиоца уставне жалбе на неповредивост психичког и физичког интегритета. У конкретном случају, Уставни суд је утврдио да подносилац уставне жалбе није био изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити је био подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка. Напротив, подносилац уставне жалбе је дао свој добровољни пристанак да дâ узорак пљувачке радницима Полицијске управе у Суботици по наредби Окружног суда у Суботици ради вршења ДНК анализе, у преткривичном поступку који се водио због кривичног дела тешко убиство. При томе, оспорена наредба је донета и извршена у складу са закоником прописаним поступком, уз поштовање физичког и психичког интегритета подносиоца уставне жалбе и не указује на евентуалну произвољност, односно неправичност у поступку њеног доношења и извршења.

7. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта садржине зајемчених права из члана 27. ст. 1. и 3, члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава, у односу на оспорена решења Полицијске управе у Суботици Ку. 1666/08 од 30. јула 2008. године и решења Општинског суда у Суботици Кри. 276/08 од 30. јула 2008. године, Уставни суд је оценио да је лишење слободе подносиоца извршено из разлога и у поступку предвиђеним ЗКП. Подносилац је лишен слободе од стране овлашћених службених лица Полицијске управе Суботица из разлога предвиђених у члану 142. став 2. тач. 1), 2) и 3) ЗКП и задржан је ради прикупљања обавештења и саслушања најдуже 48 сати од часа лишења слободе. Полицијска управа Суботица је донела и задржаном лицу, овде подносиоцу уставне жалбе, односно његовом браниоцу, уручила решење о задржавању у року краћем од два часа. У образложењу решења је наведено дело за које се осумњичени терети, основи сумње, дан и час лишења слободе, као и време почетка задржавања.

Тврдња подносиоца уставне жалбе да се у образложењу решења Полицијске управе у Суботици не наводе образложени разлози из члана 142. став 2. тач. 1), 2) и 3) ЗКП, због којих је подносилац задржан, није од утицаја на другачију одлуку Суда, јер је оцену законитости одређивања задржавања детаљно и свеобухватно дао истражни судија Општинског суда у Суботици у свом решењу Кри. 276/08. На овај начин испоштован је и стандард Европског суда за људска права, по коме је једино суд надлежан да преиспита основ полицијског лишења слободе у погледу његове законитости.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је оценио да нису основани наводи из уставне жалбе да су подносиоцу повређена права на слободу и безбедност из члана 27. став 1. Устава.

8. У односу на истакнуту повреду права из члана 27. став 3. и члана 36. ст. 2. и 3. Устава, Уставни суд је утврдио да је подносилац против решења



о задржавању Полицијске управе у Суботици Ку. 1666/08 од 30. јула 2008. године изјавио жалбу о којој је истог дана одлучено решењем Општинског суда у Суботици Кри. 276/08. Стога је и у овом делу Суд уставну жалбу одбио као неосновану. Како подносилац повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава заснива на повреди права на слободу и безбедност и права на правно средство, то се изнета оцена Уставног суда о неоснованости уставне жалбе односи и на ову истакнуту повреду.

9. Из навода уставне жалбе којима се оспоравају радње државних органа које се састоје у „претресању стана, узимању и сачињавању профила ДНК и лишавања слободе“, произлази да се наведене радње оспоравају као последица оспорених појединачних аката. С обзиром на то да је Уставни суд оценио да подносиоцу уставне жалбе нису повређена Уставом зајемчена права оспореним актима, то ни оспореним радњама није дошло до повреде или ускраћивања наведених Уставом зајемчених права.

10. На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 9) и члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је уставну жалбу одбио као неосновану и одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-947/2008 од 14. октобра 2010. године

**Није повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1, нити право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба Д. С. изјављена због повреде права на суђење у разумном року и права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 32. став 1. и члана 36. Устава Републике Србије у поступку који се водио пред Другим општинским судом у Београду у предмету К. 514/07, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

**О б р а з л о ж е њ е**

1. Д. С. из Београда, преко пуномоћника П. С., адвоката из Београда, поднео је Уставном суду 11. марта 2008. године уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, права на правну сигурност у казненом праву и права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених

одредбама члана 32. став 1, чл. 34. и 36. Устава, у поступку који се водио пред Другим општинским судом у Београду у предмету К. 514/07.

У уставној жалби је наведено: да је подносилац жалбе поднео Другом општинском суду у Београду приватну кривичну тужбу против Љ. С., судије Трговинског суда у Београду, због кривичног дела угрожавања сигурности и да се предмет води под бројем К. 514/07; да у овом предмету „није одржано ниједно рочиште, нити је подносилац... примио било какво писмено у вези самог предмета“; да је окривљена Љ. С. против подносиоца и још два лица поднела приватну кривичну тужбу због кривичног дела увреде и да се предмет води пред истим судом под бројем К. 1833/06; да се „у том предмету уредно поступа, при чему се константно одбија предлог пуномоћника подносиоца да се ови предмети споје и да се донесе јединствена одлука“; да је подносиоцу, због непоступања по његовој кривичној тужби, онемогућено да своја права заштити на исти начин као и Љ. С., чиме је повређено његово право из члана 36. ст. 1. и 2. Устава, а да поступак у предмету К. 514/07 траје неразумно дуго, чиме му је повређено право зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Предложио је да Уставни суд утврди повреду назначених уставних права и одреди отклањање штетних последица.

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 списе предмета Другог општинског суда у Београду К. 514/07 (нови број К. 713/09) и К. 1833/06, и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе и још неколико лица су са Љ. С. (судијом Трговинског суда у Београду) крајем 2005. године више пута долазили у вербални конфликт због тога што је Љ. С. свој приватни путнички аутомобил паркирала на паркиралишту у Београду, Улица Масарикова број 4, у дворишном кругу фабрике у стечају „22. децембар“, у коме су наведена лица били закупци пословног простора.

Из наведених конфликта произашла су, између осталог, и следећа два кривична поступка:

Подносилац уставне жалбе је 19. децембра 2005. године Другом општинском јавном тужилаштву у Београду поднео кривичну пријаву против Љ. С., због кривичног дела угрожавања сигурности из члана 138. став 2. Кривичног законика. Друго општинско јавно тужилаштво у Београду је дописом Кт. 337/06 од 6. априла 2006. године обавестило подносиоца да нема

основа за кривично гоњење пријављене Љ. С. Стога је подносилац 1. јуна 2006. године Другом општинском суду у Београду поднео приватну кривичну тужбу против Љ. С., због кривичног дела угрожавање сигурности из члана 138. став 1. Кривичног законика. Решењем тог суда К. 1049/06 од 1. новембра 2006. године подносиочева приватна кривична тужба је одбачена као неблаговремена. Решавајући о жалби подносиоца против решења о одбацивању тужбе, Окружни суд у Београду је решењем Кж. 421/07 од 14. марта 2007. године укинуо оспорено решење и предмет вратио на даље поступање. У овом поступку, који се водио под бројем К. 514/07, предмет је 1. априла 2008. године достављен истражном судији Другог општинског суда у Београду ради спровођења истражних радњи. Након спроведених истражних радњи (саслушање приватног тужиоца, окривљене и четири сведока, као и прибављања потребних извештаја из казних евиденција), предмет је 4. маја 2009. године враћен поступајућем судији, који је 29. маја 2009. године, под новим бројем К. 713/09, донео решење којим је приватну кривичну тужбу подносиоца одбио, услед недостатка доказа. Решавајући о жалби подносиоца, Окружни суд у Београду је 5. августа 2009. године решењем Кж. 2580/09 жалбу одбио.

Други кривични поступак – К. 1833/06, покренула је Љ. С. 28. фебруара 2006. године приватном кривичном тужбом поднетом Другом општинском суду у Београду против Б. Б., Б. Г. и подносиоца, због кривичног дела увреда из члана 170. став 1. Кривичног законика. У овом кривичном поступку подносилац је предложио спајање са кривичним поступком под бројем К. 514/07, али је Други општински суд у Београду 17. октобра 2007. године решењем Кв. 881/07 одбио овај предлог као неоснован. Против овог процесног решења жалба није била дозвољена. Наведени други кривични поступак (накнадно под бројем К. 697/09) окончан је у првом степену 30. октобра 2009. године пресудом којом је подносиоцу и Б. Г. изречена судска опомена због извршења кривичног дела увреде. Пресудом Апелационог суда у Београду Кж. 2632/10 од 16. марта 2010. године, према окривљенима је оптужба одбијена због наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења.

4. Одредбама Устава на чију повреду се позива 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 (члан 36. став 1); 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). Одредбама члана 34. Устава утврђено је: 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 (став 1); да се казне одређују према

пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је каснији пропис повољнији за учиниоца, а да се кривична дела и кривичне санкције одређују законом (став 2); да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (став 3); да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, као и да истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело (став 4); да је, изузетно, понављање поступка допуштено у складу с казним прописима, ако се открију докази о новим чињеницама које су, да су биле познате у време суђења, могле битно да утичу на његов исход или ако је у ранијем поступку дошло до битне повреде која је могла утицати на његов исход (став 5); да кривично гоњење и извршење казне за ратни злочин, геноцид и злочин против човечности не застарева (став 6).

Одредбом члана 53. став 2. 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 трајања оспореног кривичног поступка, прописано је да ако је подигнута приватна тужба због кривичног дела увреде, окривљени може до завршетка главног претреса и после протекла рока из става 1. овог члана подићи тужбу против тужиоца који му је увреду нанео истом приликом (противтужба), и да у оваквом случају, суд доноси једну пресуду.

5. Оцењујући наводе и разлоге изнете у уставној жалби са становишта права на суђење у разумном року зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, а полазећи од утврђених чињеница и околности и наведених одредаба Законика о кривичном поступку, Уставни суд је утврдио да је поступак у оспореном предмету од подношења приватне кривичне тужбе – 1. јуна 2006. године, до правноснажног окончања кривичног поступка – 5. августа 2009. године, трајао нешто дуже од три године.

Наведено трајање кривичног поступка само по себи указује да је поступак у овом предмету правноснажно окончан у оквиру рока за који се не може сматрати да је неразумно дуг. Међутим, разумна дужина трајања судског поступка је релативна категорија која не зависи само од његовог временског трајања, већ и од низа других чинилаца, као што су сложеност чињеничних и правних питања у спору, понашање подносиоца уставне жалбе током поступка, понашање надлежног суда и природа постављеног захтева, који се морају процењивати у сваком појединачном случају, према његовим специфичним околностима. Имајући у виду наведене критеријуме за утврђивање повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају, Уставни суд је закључио да у овом предмету није било нарочито сложених правних и чињеничних питања. Понашање подносиоца уставне жалбе током поступка није имало утицаја на његово трајање, а природа захтева о коме се у кривичном поступку одлучивало није била од посебног значаја за подносиоца. Надлежни суд је поступао у оквиру својих законских

обавеза и динамиком која је у датим околностима, а имајући у виду предузете радње, прихватљива.

С обзиром на наведено, Уставни суд је оценио да се трајање предметног судског поступка објективно не може сматрати неразумно дугим и да у поступку који се оспорава уставном жалбом није повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Подносиочева тврдња о повреди права на једнаку заштиту права пред судом заснива се на његовој субјективној процени да се неједнако поступало у кривичном поступку који је он водио против Љ. С. и кривичном поступку који је Љ. С. водила против њега. Овакве разлоге као доказ о повреди права, чак и да одговарају чињеничном стању, Уставни суд не може прихватити, јер се, по мишљењу Уставног суда, не може упоређивати степен заштите права два различита лица у различитим кривичним поступцима и не могу се поредити процесни положаји странака у два одвојена кривична поступка, нити се могу поредити два одвојена кривична поступка, имајући у виду да међу кривичним делима за која су поступци вођени нема непосредног конекситета. Поред наведеног, чињеница да је кривични поступак по приватној тужби подносиоца уставне жалбе правноснажно окончан одбијајућом пресудом услед недостатка доказа, а да је у кривичном поступку против подносиоца уставне жалбе оптужба одбијена због наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења, сама по себи указује да су неосновани наводи подносиоца уставне жалбе о неажурности суда у поступку који се водио по његовој приватној тужби.

Стога, по оцени Уставног суда, подносиоцу није повређено ни право на једнаку заштиту права зајемчено одредбом члана 36. став 1. Устава.

Уставни суд је оценио да подносиоцу уставне жалбе није повређено ни право на правно средство зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава. Ово стога што је, с једне стране, подносиоцу то право било омогућено, те га је он и искористио подношењем жалбе против решења Другог општинског суда К. 1049/06 од 1. новембра 2006. године, по којој је Окружни суд у Београду ожалбено решење укинуо и вратио предмет на даље поступање, а с друге стране, што разлоге за повреду означеног права подносилац уставне жалбе у суштини заснива на наводима о повреди права на суђење у разумном року, за које је Уставни суд претходно утврдио да нису основани.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је уставну жалбу одбио као неосновану у делу који се односи на истакнуте повреде подносиоцевих права из члана 32. став 1. и члана 36. Устава, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

6. У односу на решење Другог општинског суда у Београду Кв. 881/07 донето 17. октобра 2007. године, Уставни суд оцењује да се ради о процесном решењу којим је одбијен предлог подносиоца за спајање кривичних поступака, а не о решењу којим је одлучивано о било ком праву или обавези подносиоца, па се ово решење *ratione materiae* не може оспоравати уставном жалбом, јер није подобно да повреди Уставом зајемчена људска

или мањинска права њеног подносиоца, па је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио као недопуштену.

7. У односу на повреду права на правну сигурност у казненом праву из члана 34. Устава, на коју се у уставној жалби такође позива, Уставни суд оцењује да подносилац није навео ниједан разлог за ову своју тврдњу. С обзиром на свој став да само формално навођење одредбе Устава којом се јемчи одређено право не представља доказ о повреди тог права, Уставни суд је уставну жалбу и у овом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона, јер нису испуњене Уставом и Законом о Уставном суду утврђене претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

8. На основу наведеног и 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), Суд је одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-305/2008 од 4. новембра 2010. године

### **Није повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава**

Уставни суд донео је

### **О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба М. М. и А. М. изјављена против пресуде Окружног суда у Неготину Кж. 86/08 од 21. фебруара 2008. године и пресуде Општинског суда у Мајданпеку К. 176/07 од 30. октобра 2007. године.

### **О б р а з л о ж е њ е**

1. М. М. и А. М. из Мајданпека, преко пуномоћника Д. В., адвоката из Мајданпека, поднели су Уставном суду 10. марта 2008. године уставну жалбу због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Подносиоци су у уставној жалби навели да им је назначено уставно право повређено оспореним актима зато што су судови, решавајући по њиховој приватној кривичној тужби против Р. М., поднетој због кривичног дела клевете из члана 171. став 1. Кривичног законика, окривљеног ослободили од оптужбе утврђујући да у његовима радњама нема елемента противправности, с обзиром на то да је представку у којој је подносиоце „оклеветао“,

упутио државном органу – Полицијској станици Мајданпек, ради заштите својих интереса, а не ради вређања или клеветања подносилаца уставне жалбе. Подносиоци сматрају да су судови неправилно применили одредбе члана 56. Устава, јер су границе права на петицију прекорачене учињеним кривичним делом – клеветом од стране окривљеног, па је окривљеног требало осудити за то кривично дело а не ослободити га од оптужбе. Предлажу да Уставни суд поништи оспорене пресуде и забрани њихово извршење, као и да одреди начин уклањања насталих штетних последица.

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. 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, из навода уставне жалбе, увидом у приложену документацију и списе предмета Општинског суда у Мајданпеку К. 176/07, као и из изјашњења председника Општинског суда у Мајданпеку утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Против подносилаца уставне жалбе њихов комшија Р. М. је 22. августа 2007. године поднео представку Полицијској станици Мајданпек, зато што га „учестало малтретирају на путу, а понекад му и пуцају преко куће“. У представци је наведено и да му је 3. маја 2007. године отрован пас шарпланинац, пре тога неколико оваца и свиња, и моле се припадници Полицијске станице да изађу на лице места и утврде чињенице.

У извештају о поступању Полицијске станице Мајданпек, наведено је: да су полицијски службеници поступили по поднетој писменој представци Р. М.; да су обавили разговор с браћом А. и М. М., али да нису утврдили елементе прекршаја; да је према А. и М. М. примењена мера упозорења.

Подносиоци уставне жалбе, у својству приватних тужилаца, поднели су 25. септембра 2007. године Општинском суду у Мајданпеку приватну тужбу против Р. М. због кривичног дела клевете из члана 171. став 1. Кривичног законика, које је исти према наводима тужбе извршио тиме што је „22. августа 2007. године, у писменој представци коју је поднео Полицијској станици у Мајданпеку, изнео неистине за приватне тужиоце – да га учестало малтретирају на путу и да му пуцају преко куће и да су му отровали пса шарпланинца а пре тога неколико свиња и оваца, што шкоди части и угледу приватних тужилаца“.

Општински суд у Мајданпеку је 30. октобра 2007. године донео оспорену пресуду К. 176/07 којом је окривљеног Р. М. ослободио од оптужбе да је извршио кривично дело клевете, које му је стављено на терет, а приватне

тужиоце – овде подносиоце уставне жалбе, обавезао да окривљеном надокнаде судске трошкове у износу од 12.000 динара, заузимајући став „да писањем овакве представке окривљени није имао намеру да клевета приватне тужиоце, па нити да их вређа и самим тим на његовој страни нема битних обележја кривичног дела клевете..., јер нема противправности окривљеног у писању представке којом се он обраћа Полицијској станици Мајданпек“.

Окружни суд у Неготину је 21. фебруара 2008. године, решавајући о жалби приватних тужилаца против првостепене пресуде, донео пресуду Кж. 86/08 којом је потврдио пресуду Општинског суда у Мајданпеку К. 176/07 и у којој је у потпуности прихватио ставове првостепеног суда и његове разлоге за ослобађање окривљеног од оптужбе.

4. Одредбама 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.

Устав 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).

Чланом 355. Законика 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 и 49/07) прописано је да ће пресуду којом се оптужени ослобађа од оптужбе суд изрећи: 1) ако дело за које је оптужен по закону није кривично дело; 2) ако није доказано да је оптужени учинио дело за које је оптужен.

Одредбом члана 171. став 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09) прописано је кривично дело клевете које гласи: „Ко за другог износи или проноси штогод неистинито што може шкодити његовој части или угледу, казниће се новчаном казном од тридесет до сто двадесет дневних износа или новчаном казном од двадесет хиљада до двеста хиљада динара“.

5. Уставни суд је, оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава и одредаба Законика о кривичном поступку и Кривичног законика, утврдио да оспореним пресудама није повређено уставно право подносилаца на које се у уставној жалби позива.

Наиме, Уставом зајемченим правом на правично суђење се гарантује да ће поступак бити вођен и окончан у разумном року од стране надлежног, независног и непристрасног суда, образованог на основу закона у коме ће се јавно расправити и одлучити о правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка и о оптужбама против



неког лица. Уставни суд је закључио да су оспорене пресуде донели законом установљени судови, који су поступали непристрасно и у границама своје надлежности, да је подносиоцима уставне жалбе, као приватним тужиоцима, било омогућено суделовање и изјављивање предвиђених правних средстава, па је Суд утврдио да се оспорене пресуде заснивају на законито спроведеном поступку и на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног и материјалног права.

Подносиоци у уставној жалби превасходно указују да је до повреде њихових права из члана 32. став 1. Устава дошло стога што поступајући судови нису правилно применили одредбу члана 56. Устава, па су пружили заштиту праву на петицију окривљеног, а на штету права подносилаца на заштиту њихове части и угледа.

Полазећи од садржине члана 56. Устава, Уставни суд сматра да пријава, притужба, поднесак или друго писмено које једно физичко лице подноси државном органу са захтевом за предузимање мера из његове надлежности, ради заштите права и интереса подносиоца од потенцијално противправног деловања неког другог физичког лица, нема карактер петиције у смислу члана 56. Устава.

У конкретном случају, Уставни суд констатује да судови у оспореним пресудама ни на који начин не наводе, нити се позивају на одредбе члана 56. Устава. Из преписа оспорених пресуда не произлази да су судови, како то подносиоци тумаче, вршили одмеравање права на петицију окривљеног у односу на право на заштиту части и угледа подносилаца, нити су дали предност праву на петицију. По оцени Уставног суда, кривични судови су у оспореним пресудама правилно утврдили да у радњама окривљеног нема битних обележја кривичног дела клевете, јер нема противправности у писању представке којом се Р. М. обратио Полицијској станици Мајданпек ради заштите својих личних и имовинских права и интереса, због чега су окривљеног ослободили од оптужбе за ово кривично дело. Наводи подносилаца уставне жалбе којима се поступање судова тумачи другачије, по оцени Уставног суда, представљају њихово субјективно тумачење разлога за доношење оспорених пресуда, а не тврдње које би биле засноване на чињеницама.

Узимајући у обзир све напред наведено, Уставни суд је утврдио да оспореним кривичним пресудама није повређено Уставом гарантовано право подносилаца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу одбио као неосновану.

6. Имајући у виду да су уставноправна питања која су разматрана у овој одлуци од ширег значаја за остваривање уставности и законитости и људских права и слобода, Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, донео Закључак да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

7. На основу изнетог и одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-316/2008 од 4. новембра 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 97/10)

### Недозвољена уставна жалба – оспорени акти нису акти против којих се може изјавити уставна жалба

Уставни суд донео је

#### РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Ј. П. изјављена против решења Вишег суда у Шапцу Куо. 26/10 од 21. јуна 2010. године и решења Апелационог суда у Београду Кж 2. 2681/2010 од 16. августа 2010. године.

#### Образложење

1. Ј. П. из Ноemsbroek Burga, Краљевина Холандија, тренутно на издржавању казне затвора у Казнено-поправном заводу у Сремској Митровици, поднео је Уставном суду 13. септембра 2010. године уставну жалбу против решења Вишег суда у Шапцу Куо. 26/10 од 21. јуна 2010. године и решења Апелационог суда у Београду Кж 2. 2681/2010 од 16. августа 2010. године, због повреде начела поделе власти из члана 4. Устава Републике Србије, начела непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава и начела забране дискриминације из члана 21. Устава. Подносилац уставне жалбе се истовремено позвао и на повреду члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

2. Одредбом члана 170. Устава Републике Србије утврђено је 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.

Одредба члана 82. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) по својој садржини истоветна је одредби члана 170. Устава.

3. У поступку претходног испитивања уставне жалбе Уставни суд је утврдио, да је Виши суд у Шапцу оспореним решењем Куо. 26/10 од 21. јуна 2010. године одбио као неосновану молбу осуђеног Ј. П., овде подносиоца уставне жалбе, за пуштање на условни отпуст.

Апелациони суд у Београду је оспореним решењем Кж 2. 2681/2010 од 16. августа 2010. године одбио као неосновану жалбу осуђеног, овде подносиоца уставне жалбе, изјављену против првостепеног решења.

4. Одредбама члана 522. 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 72/09) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да се поступак за пуштање на условни отпуст покреће на молбу осуђеног (став 1); да се молба подноси суду који је судио у првом степену (став 2); да ће веће првостепеног суда (члан 24. став 6) утврдити да ли је протекло потребно време предвиђено законом за пуштање на условни отпуст и затражити извештај од управе установе у којој осуђени издржава казну затвора о његовом владању, извршавању радних обавеза, с обзиром на радну способност, и другим околностима које показују да ли је постигнута сврха кажњавања, ако тај извештај није достављен уз молбу осуђеног (став 3); да ако молбу не одбаци, веће ће узети изјаву од јавног тужиоца који поступа пред тим судом (став 4) и да против одлуке већа жалбу могу изјавити јавни тужилац и осуђени који је поднео молбу за условни отпуст.

Из наведених одредаба Законика о кривичном поступку произлази да поступак за пуштање осуђеног на условни отпуст није кривични поступак, нити његов део, него посебан поступак регулисан одредбама ЗКП који се покреће молбом осуђеног поднетом суду који је судио у првом степену и да суд испитује испуњеност услова потребних да би осуђени могао бити пуштен на условни отпуст, о чему доноси одлуку. Усвајање молбе за пуштање на условни отпуст има за последицу отпуштање осуђеног са издржавања казне, али не и преиначење правноснажне пресуде у погледу одлуке о казни, нити одлуке о утврђеној кривичној одговорности осуђеног лица. Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да се у поступку по молби за пуштање на условни отпуст не одлучује о правима, обавезама или кривичној одговорности подносиоца уставне жалбе и да само постоји могућност да осуђено лице буде условно отпуштено са издржавања казне затвора одлуком надлежног суда. У конкретном случају о кривичној оптужби против подносиоца уставне жалбе одлучивано је у кривичном поступку који је правноснажно окончан пресудом Окружног суда у Шапцу К. 65/98 од 30. априла 1999. године. Поступак по молби за пуштање на условни отпуст не односи се на кривичну одговорност подносиоца уставне жалбе. Оспореним решењима Виши суд у Шапцу и Апелациони суд у Београду су одлучивали само о томе да ли су испуњени услови за условни отпуст подносиоца уставне жалбе, те исход таквог поступка не може бити измена одлуке о кривичној одговорности подносиоца, нити у конкретном случају може довести до повреде Уставом зајемчених права и начела.

Уставни суд је из наведених разлога оценио да оспорена решења, којима је одбијена као неоснована молба осуђеног за пуштање на условни отпуст, не представљају појединачне акте у смислу члана 170. Устава и члана 82. став 1. Закона о Уставном суду против којих се може изјавити уставна жалба,

те је уставну жалбу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) наведеног закона, јер не постоје претпоставке утврђене Уставом и Законом за вођење поступка. Овакво становиште Уставни суд је заузео и Одлуци Уж- 2059/2010 од 18. новембра 2010. године.

5. На основу изнетог и одредбе члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решено је као у изреци.

Решење Уставног суда број:

Уж-4096/2010 од 15. децембра 2010. године

### *Уставне жалбе из области грађанској 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 „SIMCOM“ д.о.о. из Београда и утврђује се да је у парничном поступку који се водио пред Другим општинским судом у Београду у предмету П. 5219/05 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 стварно и месно надлежном суду да предузме све мере како би се парнични поступак из тачке 1) окончао у најкраћем року.

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

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. „SIMCOM“ д.о.о. из Београда је 7. септембра 2009. године, преко законског заступника – директора В. С. из Београда, поднело Уставном суду уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у парничном поступку који се водио пред Другим општинским судом у Београду у предмету П. 5219/05.

Подносилац уставне жалбе је навео да је 21. марта 2005. године поднео Другом општинском суду у Београду тужбу против Републике Србије – Трговински суд у Београду, ради накнаде штете и да првостепени суд ни након пет година није донео пресуду, па сматра да је повређено његово право на

правично суђење. Изложио је хронолошки поступање првостепеног суда у овом предмету и истакао да чињеница да „Трговински суд у Београду не доставља на увид тражене списе предмета, не може да буде оправдање за кршење права на разуман рок у овој правној ствари“. Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете због повреде права из члана 32. став 1. Устава у овом предмету, те наложи надлежном суду да предузме све неопходне мере како би се ова парница окончала у најкраћем могућем 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.

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 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 Другог општинског суда у Београду П. 5219/05 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Тужилац „SIMCOM“ д. о. о. из Београда (овде подносилац уставне жалбе) 21. марта 2005. године, преко законског заступника В. С. из Београда, поднело је Другом општинском суду у Београду тужбу против тужене Републике Србије – Министарство правде, ради накнаде материјалне и нематеријалне штете. Тужилац је тражио накнаду штете која је настала доношењем правноснажне пресуде Трговинског суда у Београду П. 3047/99 од 20. децембра 2001. године, услед незаконитог и несавесног поступања судије В. К. Предмет је заведен под бројем П. 2452/05.

Други општински суд у Београду се решењем П. 2452/05 од 28. марта 2005. године у ставу 1. изреке огласио стварно ненадлежним за поступање у овој правној ствари, а у ставу 2. изреке одредио да се по правноснажности овог решења доставе Трговинском суду у Београду списи овог предмета, ради даљег поступања. У образложењу првостепеног решења је наведено: да је одредбом члана 15. Закона о судовима прописано да трговински судови суде, поред осталог, спорове из међусобних привредних односа предузећа и других правних лица; да се у конкретном случају ради о правној ствари у којима су парничне странке правна лица и да се тужбеним захтевом потражује накнада штете настале поводом међусобних односа из уговора о изрази општих вентилација и испоруке пећи.

Одлучујући о жалби тужиоца, Окружни суд у Београду је решењем Гж. 6210/05 од 22. јуна 2005. године укинуо првостепено решење и предмет вратио Другом општинском суду у Београду на даље поступање. У образложењу другостепеног решења је истакнуто: да се, у смислу одредбе члана 15. став 1. Закона о судовима, под привредним спором подразумева спор из међусобног привредног пословања и у вези са привредним пословањем субјеката из наведене законске одредбе; да тужилац у конкретном случају потражује накнаду штете настале на основу правноснажне пресуде Трговинског суда у Београду, те је за суђење у овој правној ствари надлежан општински суд.

У даљем току овог парничног поступка, предмет је заведен под бројем П. 5219/05. Првостепени суд је 16. септембра 2005. године наложио тужиоцу да уреди тужбу тако што ће правилно означити тужену и њеног законског заступника. Имајући у виду да је тужилац опет као тужену означио Републику Србију – Министарство правде, Други општински суд у Београду је 5. децембра 2005. године још једном наложио тужиоцу да уреди тужбу тако што ће правилно означити тужену и навести новчани износ који потражује на име накнаде штете са каматом. Тужилац је поднеском од 4. јануара 2006. године уредио тужбу, тако што је определио износ од 150.000.000,00 динара који тражи на име накнаде штете и као тужену означио Републику Србију – Трговински суд у Београду, а истовремено је тражио да првостепени суд закаже рочиште за главну расправу у најкраћем могућем року. Други општински суд у Београду је 5. маја 2006. године затражио од Трговинског суда у Београду да достави списе предмета П. 3047/99 и заказао припремно рочиште у овој правној ствари за 10. јул 2006. године.

У току поступка пред Другим општинским судом у Београду заказано је укупно 13 рочишта за главну расправу (10. октобра 2006, 15. децембра 2006, 2. јула 2007, 5. новембра 2007, 5. фебруара 2008, 18. марта 2008, 13. јуна 2008, 23. септембра 2008, 3. децембра 2008, 18. марта 2009, 25. маја 2009, 28. септембра 2009. и 10. новембра 2009. године), од којих је само три одржано. Рочишта заказана за 10. октобар 2006, 15. децембар 2006, 18. март 2009. и 25. мај 2009. године нису одржана јер Трговински суд у Београду није доставио тражене списе предмета, рочиште заказано за 5. новембар 2007. године није одржано због привремене обуставе рада судске администрације, рочиште заказано за 18. март 2008. године није одржано јер законски заступник тужене није уредно позван, рочиште заказано за 13. јун 2008. године није одржано због недоласка законског заступника тужене, рочиште заказано за 3. децембар 2008. године није одржано због евакуације зграде суда услед дојаве о постављеној бомби, рочиште заказано за 28. септембар 2009. године није одржано због спречености поступајућег судије да одржи рочиште, док рочиште од 10. новембра 2009. године није одржано јер судска управа није изнела списе овог предмета поступајућем судији.

Други општински суд у Београду није још донео првостепену пресуду у овој правној ствари.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава 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.

Одредбама Закона о парничном поступку „Службени гласник РС“, број 125/04) (у даљем тексту: ЗПП) 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); 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 (члан 296. став 1); да је суд дужан да се стара да се предмет спора свестрано претресе, да се поступак не одуговлачи и да се расправа по могућности доврши на једном рочишту (члан 312. став 2); да ће се, кад одлучи да се одложи рочиште за главну расправу, суд старати да се за следеће рочиште прибаве сви докази чије је извођење одређено за то рочиште и да се изврше друге припреме како би се расправа могла завршити на том рочишту (члан 315. став 1).

5. Оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року, а полазећи од утврђених чињеница и околности које се односе на оспорени судски поступак, Уставни суд је утврдио да је парнични поступак покренут 21. марта 2005. године, подношењем тужбе Другом општинском суду у Београду, и да овај поступак још увек није окончан ни у првом степену.

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 Републике Србије. Међутим, полазећи од тога да судски поступак по својој природи представља јединствену целину која започиње покретањем поступка а завршава се доношењем одлуке којом се поступак окончава, 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 разумности рока узме у обзир целокупан период трајања предметног судског поступка.

Када је реч о дужини трајања оспореног судског поступка, Уставни суд је утврдио да он траје пет година и три месеца и да се још увек налази у фази првостепеног одлучивања, што само по себи указује на чињеницу 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 чињеничних и правних питања у конкретном предмету, понашања подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, понашања надлежних судова који воде поступак и природе захтева, односно значаја расправљаног 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 у овом предмету било одређених сложених чињеничних и правних питања која су захтевала нешто сложенији доказни поступак. Наиме, Други општински суд у Београду је, решавајући о основаности тужбеног захтева подносиоца уставне жалбе, требало да утврди да ли је постојало намерно поступање судије В. К. на штету подносиоца, односно да испита да ли је он свесно прекршио неку материјалну или процесну законску одредбу, поступајући у предмету Трговинског суда у Београду П. 3047/99, а све у циљу утврђивања евентуалне одговорности тужене државе за неправилан и незаконит рад њених органа. Ипак, имајући у виду да је у досадашњем делу поступка првостепени суд извео само доказ саслушањем законског заступника подносиоца уставне жалбе и извршио увид у списе предмета Трговинског суда у Београду, Уставни суд сматра да сама природа спора не представља оправдани разлог за толико дуго трајање ове парнице.

Испитујући понашање подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је оценио да је његов законски заступник у незнатној мери допринео дужем трајању парничног поступка. Наиме, законски заступник подносиоца уставне жалбе је тек по другом налогу првостепеног суда уредио тужбу поднеском од 4. јануара 2006. године, тако што је правилно означио тужену и определио новчани износ који потражује на име накнаде штете. Изузимајући наведени пропуст, он је присуствовао свим рочиштима за главну расправу и предузео све расположиве процесне радње да се овај предмет оконча у најкраћем могућем року.

С обзиром на новчани износ који је подносилац уставне жалбе тражио на име накнаде штете у овом поступку, Уставни суд је закључио да он има несумњив интерес да првостепени суд хитно одлучи о основаности његовог тужбеног захтева.

Уставни суд је оценио да је погрешно и неделотворно поступање Другог општинског суда у Београду првенствено утицало на неоправдано и неразумно дуго трајање предметног парничног поступка, јер тај суд није предузео законом предвиђене мере да се овај предмет оконча у примереном року. Најпре, Други општински суд у Београду се решењем П. 2452/05 од 28. марта 2005. године огласио стварно ненадлежним за поступање у овој правној ствари, погрешно оцењујући да је у конкретном случају реч о привредном спору, те је Окружни суд у Београду решењем Гж. 6210/05 од 22. јуна 2005. године укинуо наведено решење и вратио предмет истом првостепеном суду на даље поступање. Наведено погрешно поступање надлежног првостепеног суда након пријема тужбе подносиоца уставне жалбе је имало за последицу беспотребно продужење овог поступка, па је тек 16. септембра 2005. године (шест месеци од дана подношења тужбе) наложено подносиоцу да уреди тужбу. О многобројним судским пропустима у овом предмету говори и чињеница да је Други општински суд у Београду, након што је 4. јануара 2006. године подносилац уставне жалбе уредио тужбу, казао припремно рочиште у овој правној ствари тек 10. јула 2006. године, односно после шест месеци од дана уређења тужбе.



Ипак, одговорност првостепеног суда за неразумно дуго трајање ове парнице се првенствено огледа у томе што су у овој правној ствари одржана само три рочишта за главну расправу, при чему се разлози за одлагање рочишта не могу приписати у кривицу подносиоцу уставне жалбе. Недостављање списка предмета Трговинског суда у Београду, привремена обустава рада судске администрације, неуредно позивање или недолазак законског заступника тужене, спреченост поступајућег судије да одржи рочиште и неизношење списка предмета, по оцени Уставног суда, не представљају објективне разлоге који би оправдали пролонгирање овог поступка и директно се могу приписати у одговорност првостепеном суду, јер, на пример сагласно одредби члана 296. став 1. ЗПП, изостанак уредно позваног туженог не спречава суд да одржи рочиште. Уставни суд оцењује да је у свакој правној држави од изузетне важности да се организација судског система изврши на начин којим ће се омогућити доношење судских одлука без непотребног одлагања, како се не би угрозила делотворност заштите Уставом загарантованих права и слобода, те како би се повратило и одржало поверење грађана у судове. У том смислу, ваља истаћи и да је свака држава дужна да обезбеди све пратеће услове и предузме адекватне мере како би правосудни систем могао несметано да функционише и врши послове из своје надлежности: обезбеђеност довољног броја судија професионалаца и судија поротника, измирење свих финансијских обавеза према судској администрацији, увођење ефикасних и адекватних мера обезбеђења и ангажовање припадника Министарство унутрашњих послова и других лица која обављају послове физичко – техничког обезбеђења итд.

Уставни суд сматра да је за одлучивање о предметној уставној жалби битно и поступање Трговинског суда у Београду, који је требало да достави списе предмета П. 3047/99 у циљу утврђивања битних чињеница за одлуку о основаности тужбеног захтева подносиоца уставне жалбе у предметном парничном поступку. Према ставу Уставног суда, приликом оцењивања да ли је временски рок за одлучивање о правима и обавезама странке разуман, потребно је преиспитати поступање не само судова пред којима се води поступак, већ и поступање других судова, државних органа или вршилаца јавних овлашћења који предузимају поједине радње у поступку или у вези са поступком, а чије делотворно учешће може утицати на његову дужину трајања. Увидом у приложену документацију, Уставни суд је утврдио да је Трговински суд у Београду доставио Другом општинском суду у Београду тражене списе предмета тек након осам месеци од дана тражења – 12. марта 2007. године, чиме је допринео дужем трајању поступка и привремено онемогућио првостепени суд да изведе потребне доказе. Чињеница да су се тражени списи предмета налазили у Вишем трговинском суду, ради поступања по жалби подносиоца уставне жалбе (у међувремену је у предмету Трговинског суда у Београду П. 3047/99 подносилац уставне жалбе поднео предлог за понављање поступка) не представља оправдан разлог за одуговлачење ове парнице, посебно имајући у виду став Европског суда за људска права у Стразбуру по коме држава сноси одговорност за кашњења државних

органа у подношењу доказа у грађанскоправним предметима (видети пресуду у предмету *Guincho* против Португала од 10. јула 1984. године).

Полазећи од свих изнетих разлога, Уставни суд је оценио да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, те је одлучио као у тачки 1) изреке.

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 утврђене повреде права на суђење у разумном року, у конкретном случају, оствари утврђивањем права на накнаду нематеријалне штете, на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона, а у тачки 3) изреке наложио сада стварно и месно надлежном суду да предузме све неопходне мере како би се парнични поступак по тужби подносиоца уставне жалбе из тачке 1) изреке окончао у најкраћем могућем року.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона, нашао да је ова одлука од ширег значаја за заштиту уставности, законитости и људских права и слобода и да је треба објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“, па је одлучио као у тачки 4) изреке.

7. Сходно изнетом, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1638/2009 од 9. септембра 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 87/10)

**Није повређено право на правично суђење  
из члана 32. став 1. Устава, ни право на  
правно средство из члана 36. став 2. Устава**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба Г. Ј. изјављена против решења Окружног суда у Зајечару Гж. 2566/06 од 9. септембра 2008. године.

**О б р а з л о ж е њ е**

1. Г. Ј. из села С. Т., општина Књажевац, преко пуномоћника Ж. С., адвоката из Књажевца, поднео је Уставном суду 13. новембра 2008. године, уставну жалбу против решења наведеног у изреци, због повреде права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике

Србије. Подносилац уставне жалбе се истовремено позива и на повреду одредаба члана 6. став 1. и члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Подносилац у уставној жалби истиче да је решењем Општинског суда у Књажевцу одбачена његова тужба, при чему је као разлог за одбачај наведено да је у тужби погрешно означена адреса туженог, а тужилац није поступио по решењу тога суда којим му је наложено да у року од осам дана достави тачну адресу туженог. По његовом мишљењу, тужени није могао да мења адресу, а пошто је достављач у доставници навео да је тужени тренутно у иностранству, то је првостепени суд требало да, у смислу члана 79. став 2. тачка 5) Закона о парничном поступку, туженом постави привременог заступника. Како је оспореним другостепеним решењем неосновано потврђено наведено првостепено решење, то подносилац уставне жалбе од Уставног суда захтева да утврди да су њиме повређена наведена права и да поништи оспорено решење Окружног суда у Зајечару.

2. Уставна жалба је установљена као правно средство 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 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.

Одредбама 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 његовима правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 36. став 2. Устава утврђено је 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).

Како су одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава зајемчена права која су по својој садржини истоветна правима из чл. 6. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, то Уставни суд повреду ових права у поступку уставносудске контроле цени у односу на Устав Републике Србије.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе и документацију приложу уз уставну жалбу и уставном жалбом оспорени акт и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

Подносилац уставне жалбе је 12. марта 2007. године, преко пуномоћника – адвоката, поднео Општинском суду у Књажевцу тужбу ради повраћаја

зајма, против туженог З. С. из Вине. У тужби је као адреса становања туженог означено место „Вина“.

Решењем Општинског суда у Књажевцу П. 133/07 од 24. априла 2007. године, одбачена је наведена тужба. У образложењу тог решења је истакнуто да туженом није могла бити уручена тужба због нетачне адресе, услед чега је 2. априла 2007. године пуномоћнику тужиоца наложено да у року од 15 дана достави његову тачну адресу, под претњом законских последица за случај пропуштања рока. Како у остављеном року пуномоћник тужиоца није доставио тачну адресу туженог, нити предлог за начин обезбеђења присуства и доставе писмена туженом, то је првостепени суд донео наведено решење.

Подносилац уставне жалбе је искористио своје право и, преко пуномоћника, изјавио жалбу против првостепеног решења Општинског суда у Књажевцу, коју је Окружни суд у Зајечару одбио као неосновану оспореним решењем Гж. 2566/07 од 9. септембра 2008. године. У образложењу овог решења прихватајући наводе и разлоге првостепеног суда, Окружни суд у Зајечару је, поред осталог, навео да се не могу прихватити наводи жалбе да је првостепени суд био дужан да туженом постави привременог заступника, јер пуномоћник тужиоца такав предлог није ставио суду, а суд није дужан да у том смислу поступа по службеној дужности, због чега је потврдио првостепено решење.

4. Уставни суд налази да су за одлучивање о постојању повреде Уставом зајемчених права на које се подносилац уставне жалбе позива, а у односу на оспорено решење, од значаја следеће одредбе Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), који је примењиван у време доношења оспореног решења: да су странке дужне да изнесу све чињенице на којима заснивају своје захтеве и да предложе доказе којима се утврђују те чињенице (члан 7. став 1); да се тужба, противтужба, одговор на тужбу и правни лекови подносе у писменом облику (поднесци) и да поднесци морају бити разумљиви и морају садржавати све оно што је потребно да би се по њима могло поступити, а нарочито треба да садрже означавање суда, име и презиме, назив фирме, пребивалиште или боравиште, односно седиште странака, њихових законских заступника и пуномоћника ако их имају, предмет спора, садржину изјаве и потпис подносиоца (члан 100. ст. 1. и 2). Одредбама члана 103. ст. 1. до 5. Закона прописано је: да ако је поднесак неразумљив или не садржи све што је потребно да би се по њему могло поступити, суд ће странци која нема пуномоћника адвоката вратити поднесак ради исправке, осим ако законом није другачије одређено; да ће суд када врати поднесак странци ради исправке или допуне, одредити рок за поновно подношење поднеска; да ако поднесак везан за рок буде исправљен, односно допуњен и предат суду у року одређеном за допуну или исправку, сматраће се да је поднесен суду оног дана кад је први пут био поднесен; да ће се сматрати да је поднесак повучен ако не буде враћен суду у одређеном року, а ако буде враћен без исправке, односно допуне, одбациће се; да ако поднесци или прилози нису поднети у довољном броју примерака,

суд ће их умножити о трошку странке која је пропустила обавезу. Одредбом члана 187. став 1. Закона прописано је да тужба мора да садржи одређени захтев у погледу главне ствари и споредних тражења, чињенице на којима тужилац заснива захтев, доказе којима се утврђују ове чињенице, вредност предмета спора, као и друге податке које мора имати сваки поднесак (члан 100). Према одредби члана 136. став 1. Закона, тужба се доставља лично странци, законском заступнику, односно пуномоћнику, док је одредбом става 2. истог члана Закона предвиђена процедура у случају када се лице коме се писмено мора лично доставити не затекне тамо где се достављање мора лично извршити. Законом је, такође, предвиђен институт привременог заступника. Један од случајева кад суд поставља привременог заступника је ако је пребивалиште, односно боравиште туженог непознато, а тужени нема пуномоћника (члан 79. став 2. тачка 4)). Према одредби члана 197. став 1. Закона, парница почиње да тече достављањем тужбе туженом, док је одредбом члана 387. тачка 2) прописано да другостепени суд, решавајући о жалби, може одбити жалбу као неосновану и потврдити решење првостепеног суда.

5. Оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта повреде Уставом зајемчених права на које подносилац указује, а у односу на оспорено решење Окружног суда у Зајечару Гж. 2566/06 од 9. септембра 2008. године, Уставни суд је утврдио да су у конкретном случају о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе као тужиоца у парничном поступку по тужби за повраћај дуга, одлучивали законом установљени судови, који су поступали у оквиру својих законом прописаних надлежности и који су у току поступка примењивали законске одредбе о обавезним елементима тужбе као врсте поднеска који се подноси суду, те да стога подносиоцу уставне жалбе оспореним решењем нису повређена Уставом зајемчена права на правично суђење. Наиме, према одредбама Закона о парничном поступку, парнични поступак се покреће подношењем тужбе суду, али парница као процесноправни однос између тужиоца и туженог започиње тек достављањем тужбе туженом. Стога неће сваки поднесак који је насловљен као тужба довести до заснивања парнице, нити ће тужени знати за покренути парнични поступак док му тужба не буде достављена, а основна претпоставка да му тужба буде достављена је да је у њој правилно означена адреса туженог. Правилно и потпуно означавање адресе туженог, као елемент уредности тужбе, има посебан значај и са становишта законске обавезе туженог да суду достави одговор на тужбу који мора да има законом прописану садржину. Са друге стране, тужба је поднесак за који је Законом прописана обавезна лична достава, која се може извршити преко трећег лица само ако се тужени не затекне на месту на коме доставу треба извршити, дакле не и када је са тог места одсељен. Имајући у виду и одредбе Закона којима се уређује привремени заступник, следи да Закон у свим случајевима, па и у случају када је пребивалиште, односно боравиште туженог непознато, предвиђа да суд поставља привременог заступника ако се у току поступка покаже да је то ефикасније за вођење поступка, при чему је услов да тужени чије је

пребивалиште или боравиште непознато, нема пуномоћника. Из наведене законске одредбе, по оцени Уставног суда, произлази да је основни циљ постављања привременог заступника да се спречи одуговлачење парнице која тече, а у току које је пребивалиште, односно боравиште туженог постало непознато, што са друге стране не спречава суд да привременог заступника туженог постави и након самог покретања поступка, док парница није ни започела.

Међутим, Уставни суд је приликом оцене да ли у конкретном случају постоји повреда права на правично суђење подносиоца уставне жалбе, полазећи од изложеног, нарочито имао у виду да се, сагласно одредби члана 7. став 1. Закона о парничном поступку, читав парнични поступак заснива на начелу диспозиције странака, односно на афирмацији тзв. расправног начела, у односу на раније преовлађујуће начело официјелности. Начело диспозиције, као примарно начело на коме почива парнични поступак према одредбама важећег Закона, има за последицу не само то да свака странка која тврди да има неко право сноси терет доказивања, већ да је и поучавање неуке странке сведено на минимум, а поучавање странке која има пуномоћника адвоката искључено. Законска афирмација расправног начела ставља странке у позицију да су дужне да пруже суду потребан процесни материјал, од обавезних елемената које тужба мора да садржи да би на основу ње могла започети парница, до доказа на којима заснивају своје тврдње у односу на постављени тужбени захтев, да би суд о њему могао одлучити. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да је, у конкретном случају, тужба у тренутку подношења формално садржала све законом прописане елементе, али да се приликом покушаја њене доставе утврдило да је неуредна, односно да се по њој не може поступати, због нетачне адресе туженог која је означена у тужби. С обзиром на наведену околност, првостепени суд је наложио пуномоћнику тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, да у остављеном року провери тачност адресе означене у тужби, односно да суду достави тачну адресу туженог, дакле омогућио му је да тужбу уреди. Како пуномоћник подносиоца уставне жалбе није доставио тражени податак, нити је предложио суду да туженом постави привременог заступника, првостепени суд је донео решење о одбацивању тужбе, што је законска последица подношења неуредне тужбе.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је другостепени суд оспореним решењем Окружног суда у Зајечару Гж. 2566/06 од 9. септембра 2008. године, у складу са својим законским овлашћењима, одбио жалбу подносиоца уставне жалбе изјављену против наведене првостепене одлуке као неосновану, дајући за своју одлуку уставноправно прихватљиве разлоге, јер тиме што пуномоћник подносиоца уставне жалбе није доставио тражени податак, нити је предложио суду да туженом постави привременог заступника, подносилац уставне жалбе није показао намеру да се створе процесни услови за вођење парничног поступка поводом поднете тужбе, тако да њему није повређено право на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Разматрајући наводе уставне жалбе који се односе на повреду Уставом зајемченог права подносиоца уставне жалбе на правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу из члана 36. став 2. Устава, Уставни суд је утврдио да су подносиоцу уставне жалбе у наведеном парничном поступку стајала на располагању правна средства за заштиту његових права и на закону заснованих интереса и то жалба другостепеном суду, као редовно правно средство, а која је подносилац уставне жалбе и искористио против првостепеног решења о одбацивању тужбе. Уставни суд указује да се правом на правно средство грађанима јемчи право да изјављивањем жалбе или другог прописаног правног средства траже од надлежног другостепеног органа да преиспита одлуку којом је одлучено о њиховим правима, обавезама или на закону заснованом интересу и да поводом изјављеног правног средства донесе своју одлуку, што не значи и јемство да изјављено правно средство буде усвојено. Стога је Уставни суд оценио да је уставна жалба и у овом делу неоснована, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), поднету уставну жалбу одбио у целини.

Такође, Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, закључио 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. Имајући у виду изнето, Уставни суд је оценио да оспореним решењем није повређено право подносиоца на правично суђење из члана 32. Устава, као ни право на једнаку заштиту права из члана 36. став 2. Устава, те је стога уставну жалбу одбио као неосновану, сагласно члану 89. став 1. Закона о Уставном суду.

На основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1327/2008 од 25. новембра 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 14/11)

**Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. и права на имовину из члана 58. Устава**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба М. Р. 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 Основног суда у Чачку И. 8053/10, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

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 Основном суду у Чачку да предузме неопходне мере како би се извршни поступак из тачке 1) окончао у најкраћем могућем року.

## Образложење

1. М. Р. из Чачка је 22. јула 2009. године поднео Уставном суду уставну жалбу због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава и права на имовину из члана 58. Устава, у парничном поступку који се водио пред Општинским судом у Чачку у предмету број П1. 551/02 и извршном поступку који се води у предмету Основног суда у Чачку И. 8053/10 (раније предмет Општинског суда у Чачку П1. 1236/07).

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је подносилац уставне жалбе са групом других радника 12. априла 1993. године поднео тужбу Општинском суду у Чачку против предузећа „ЦЕР“, Чачак, ради исплате гарантоване зараде; да је прва првостепена пресуда П1. 398/93 донета 27. октобра 2000. године и да је потврђена пресудом Окружног суда у Чачку Гж. 675/01 од 6. јуна 2001. године; да је подносилац уставне жалбе, заједно са другим тужиоцима, као повериоцима, по пријему правноснажне пресуде поднео предлог за извршење, те је Општински суд у Чачку донео решење о извршењу И. 3612/01; да је у току парничног поступка покренут стечајни поступак над предузећем „ЦЕР“, Чачак, пред Привредним судом у Краљеву, у коме је то предузеће поднело предлог за принудно поравнање, који је Привредни суд у Краљеву усвојио решењем Ст. 673/98 од 12. децембра 2000. године, па је одређен рок од три године са условима исплате дуга бројним повериоцима; да је тужено предузеће изјавило ревизију против правноснажне одлуке суда, коју је Врховни суд Србије у једном делу усвојио пресудом Рев. 380/02 од 28. марта 2002. године и у том делу укинуо пресуде нижестепених судова; да је у поновном парничном поступку Општински суд у Чачку донео пресуду П1. 551/02, која је постала правноснажна 19. септембра 2004. године, те је подносилац уставне жалбе поднео том суду нови предлог за извршење по извршној пресуди П1. 551/02; да је Општински суд у Чачку донео решење о извршењу И. 4686/04 од 1. октобра 2004. године и И. 4672/04, за износ главног дуга од 1.200,38 динара, са законском затезном каматом почев од 25. јануара 1994. године, како је и гласила пресуда, али су по приговору дужника, решењем ИПВ. 136/05 од 17. марта 2005. године ова извршна решења преиначена у делу који се односио на камате због усаглашавања са принудним поравнањем, јер су се повериоци у принудном



поравнању одрекли камате за период од 4. јуна 1996. године до 12. децембра 2000. године; да Општински суд у Чачку није исто поступао код примене принудног поравнања, јер је приговор дужника против решења донетог у корист другог повериоца – предузећа „Механизација“ Чачак одбио и признао том повериоцу камату за цео период; да Општински суд у Чачку није окончао парнични поступак у разумном року, иако је у питању био радни спор, те да подносилац после 17 година треба да прими око 6.000 динара; да је подносилац уставне жалбе заједно са другим повериоцима поднео предлог Републичком јавном тужиоцу за подизање захтева за заштиту законитости, а потом и Општинском суду у Чачку 23. новембра 2005. године, након пријема обавештења од јавног тужиоца да нема основа за подизање овог захтева, али да Општински суд у Чачку није овај захтев проследио Врховном суду Србије на одлучивање, што су подносиоци захтева сазнали приликом тражења обавештења 16. априла 2007. године; да је Општински суд у Чачку спојио све извршне поступке у један поступак у предмету И. 542/01, иако у извршном поступку нема спајања поступака. Подносилац уставне жалбе је предложио да Уставни суд донесе одлуку којом ће усвојити уставну жалбу и утврдити да су му уставна права чију је заштиту тражио повређена, као и 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 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 Општинског суда у Чачку П1. 551/02 и Основног суда у Чачку И. 8053/10, као и целокупну документацију приложују уз уставну жалбу, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе је 20. августа 1993. године поднео Општинском суду у Чачку тужбу против ДП „ЦЕР“, Чачак, ради исплате дела зараде и накнаде штете. Предмет је заведен под бројем П1. 785/93. Имајући у виду да је више лица поднело тужбу са истоветним тужбеним захтевом против истог туженог, суд је на рочишту одржаном 6. децембра 1995. године донео решење да се списима предмета П1. 398/93 споје, између осталих, и списи П1. 785/93, ради јединственог вођења поступка и одлучивања.

Општински суд у Чачку је пресудом П1. 398/93 од 27. октобра 2000. године усвојио тужбени захтев тужилаца, између осталих и подносиоца

уставне жалбе, и обавезао туженог ДП „ЦЕР“, Чачак да им на име разлике у накнади зараде исплати износе ближе наведене у изреци ове пресуде, са законском затезном каматом, као и да им надокнади трошкове парничног поступка.

Против првостепене пресуде пуномоћник тужилаца је изјавио жалбу 29. марта 2001. године, а тужени 6. априла 2001. године. Поступајући по поднетим жалбама, Окружни суд у Чачку је 6. јуна 2001. године донео пресуду Гж. 675/01 којом су жалбе одбијене као неосноване и потврђена првостепена пресуда.

Против пресуде Окружног суда у Чачку Гж. 675/01 од 6. јуна 2001. године тужени је изјавио ревизију. Врховни суд Србије је, на седници одржаној 28. марта 2002. године, донео решење Рев. 380/02, којим је одбачена ревизија туженог изјављена против пресуде Окружног суда у Чачку Гж. 675/01 од 6. јуна 2001. године, у делу којим је одлучено о тужбеном захтеву Г. Т. и М. С., док је иста пресуда, као и пресуда Општинског суда у Чачку Пп. 398/93 од 27. октобра 2000. године, у односу на остале тужиоце, па и подносиоца уставне жалбе, укинута и предмет враћен првостепеном суду на поновно одлучивање.

У поновном парничном поступку, Општински суд у Чачку је донео пресуду Пп. 551/02 од 4. маја 2004. године, којом је обавезан тужени да тужиоцима, између осталих и подносиоцу уставне жалбе, на име неисплаћене накнаде зараде исплати износе ближе наведене у изреци ове пресуде, са законском затезном каматом, као и да им надокнади трошкове парничног поступка. Пресуда је достављена пуномоћнику тужилаца 16. јула 2004. године, а туженом 23. јула 2004. године. Пресуда је постала правноснажна 19. септембра 2004. године.

Подносилац уставне жалбе је на основу правноснажне пресуде Општинског суда у Чачку Пп. 398/93 од 27. октобра 2000. године поднео предлог за извршење, па је Општински суд у Чачку донео решење о извршењу И. 3612/01 од 26. марта 2002. године, којим је дозвољено извршење према дужнику ради наплате 20% од износа дуга од 26.207,11 динара, са законском затезном каматом почев од 12. децембра 2000. године па до исплате, као и ради наплате трошкова извршног поступка, на основу правноснажне и извршне пресуде Општинског суда у Чачку Пп. 398/93 од 27. октобра 2000. године и решења Привредног суда у Краљеву Ст. 673/98 од 12. децембра 2000. године, пописом, проценом и продајом непокретности дужника, ближе наведене у овом решењу.

Подносилац уставне жалбе је затим 13. септембра 2004. године поднео предлог за извршење на основу правноснажне и извршне пресуде Општинског суда у Чачку Пп. 551/02 од 4. маја 2004. године, који је Општински суд у Чачку усвојио решењем о извршењу И. 4686/04 од 1. октобра 2004. године.

Решењем Општинског суда у Чачку ИПВ(И). 136/05 од 17. марта 2005. године преиначено је решење о извршењу И. 4686/04 од 1. октобра 2004. године у делу одлуке о наплати законске затезне камате на износ главног дуга, тако да је одређено извршење према дужнику ради наплате законске затезне

камате на износ од 1.200,38 динара, почев од 13. децембра 2000. године до исплате, а одбијен као неоснован предлог за извршење ради наплате законске затезне камате на износ од 1.200,38 динара, почев од 25. јануара 1994. године до 12. децембра 2000. године. У образложењу овог решења је, између осталог, наведено да су повериоци принудним поравнањем Ст. 673/98 од 12. децембра 2000. године отписали потраживање законске затезне камате до дана закључења поравнања, тј. до 12. децембра 2000. године.

Општински суд у Чачку је решењем И. 542/01 од 6. децембра 2005. године спојио извршни поступак у предмету И. 542/01 са другим извршним поступцима против истог дужника, између осталог, и поступак у предмету И. 4686/04, у коме је подносилац уставне жалбе био поверилац.

Решењем Општинског суда у Чачку И. 542/01 од 19. јуна 2007. године утврђена је тржишна вредност непокретности дужника ближе описаних у овом решењу, закључком тог суда И. 542/01 од 28. августа 2007. године одређено је прво рочиште за продају ове непокретности, а закључком И. 1236/07 од 24. октобра 2007. године друго рочиште за продају непокретности.

Општински суд у Чачку је закључком И. 1236/07 од 17. марта 2008. године наложио земљишнокњижном одељењу тога суда да изврши забележбу више решења о извршењу ближе наведених у овом закључку, између осталих и решења И. 4686/04, које је преиначено решењем ИПВ(И) 136/05 од 17. марта 2005. године.

Извршни поступак се сада води пред Основним судом у Чачку у предмету под бројем И. 8053/10.

4. Одредбама Устава на чију се повреду указује 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); 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 (члан 58. став 1).

Законом о извршном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 28/2000, 73/2000 и 71/01), који је важио у време покретања извршног поступка, било је прописано: да извршење и обезбеђење одређује и спроводи суд (члан 3); да је у поступку извршења и обезбеђења суд дужан да поступа хитно (члан 4. став 1); да је о предлогу за извршење суд дужан да одлучи у року од три дана од дана подношења предлога (члан 10. став 1).

Одредбама члана 304. Закона о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), који је ступио на снагу 23. фебруара 2005. године, прописано је да ће се поступци извршења и обезбеђења започети до дана

ступања на снагу овог закона окончати по одредбама Закона о извршном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 28/2000, 73/2000 и 71/01).

5. У погледу периода 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. Уставни суд је констатовао да извршни поступак још увек није окончан, јер извршење није спроведено, а извршење пресуде сматра се саставним делом „суђења“ у смислу члана 32. став 1. Устава.

Анализирајући дужину трајања оспореног извршног поступка, Уставни суд је утврдио следеће чињенице и околности:

У овој правној ствари тужба ради исплате дела зараде и накнаде штете поднета је 20. августа 1993. године и парнични поступак је окончан 19. септембра 2004. године, када је пресуда Општинског суда у Чачку П1. 551/02 од 4. маја 2004. године постала правноснажна. Из наведеног произлази да је предметни парнични поступак трајао 11 година.

У току наведеног парничног поступка, на основу правноснажне и извршне пресуде П1. 398/93 од 27. октобра 2000. године, по предлогу подносиоца уставне жалбе донето је решење о извршењу И. 3612/01 од 26. марта 2002. године. Имајући у виду да је Врховни суд Србије на седници одржаној 28. марта 2002. године донео решење Рев. 380/02, којим су, између осталог, пресуда Окружног суда у Чачку Гж. 675/01 од 6. јуна 2001. године, као и пресуда Општинског суда у Чачку П1. 398/93 од 27. октобра 2000. године, укинуте и предмет враћен првостепеном суду на поновно суђење и да је у поновном поступку донета првостепена пресуда П1. 551/02 од 4. маја 2004. године, која је постала правноснажна 19. септембра 2004. године, Општински суд у Чачку је по предлогу подносиоца уставне жалбе донео ново решење о извршењу И. 4686/04 од 1. октобра 2004. године. Ово решење је по приговору дужника преиначено решењем истог суда ИПВ(И). 136/05 од 17. марта 2005. године у делу одлуке о наплати законске затезне камате на износ главног дуга. Оспорени извршни поступак још увек није окончан, јер извршење није спроведено.

Наведено трајање поступка само по себи указује да није окончан у оквиру разумног рока. Извршни поступак се сматра окончаним спровођењем извршења или доношењем решења о обустави поступка у законом изричито прописаним случајевима. При томе је суд је био дужан да, сагласно одредби члана 4. став 1. Закона о извршном поступку из 2000. године, као и одредби члана 5. став 1. сада важећег Закона о извршном поступку, поступа хитно. Дакле, извршни поступак, као поступак у коме судови спроводе принудно остварење потраживања поверилаца на основу извршне или веродостојне исправе, по самом закону је хитан поступак, због чега је суд дужан да поступа не само у законом прописаним роковима, већ да током

целог поступка поступа у складу са начелом хитности, а природа захтева и предмет конкретног поступка извршења су 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 по основу рада, односно радног односа код бившег послодавца.

Из свега изложеног, Уставни суд је уставноправном оценом предметног извршног поступка, заснованом на пракси овог суда и критеријумима међународних организација за заштиту људских права приликом одређивања разумности дужине трајања извршног поступка у сваком конкретном случају, утврдио да је подносиоцу уставне жалбе учињена повреда права на суђење у разумном року зајемченог чланом 32. став 1. Устава у извршном поступку који се води у предмету Основног суда у Чачку под бројем И. 8053/10 (раније предмет Општинског суда у Чачку под бројем И. 542/01), имајући у виду да је решење о извршењу донето 2004. године, а да извршење још није спроведено.

Поред тога, Суд је оценио да наведени пропуст Општинског суда у Чачку да изврши правноснажну и извршну пресуду изречену у корист подносиоца уставне жалбе у периоду дужем од пет година, 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 предмету „Влаховић против Србије“ од 16. децембра 2008. године („Службени гласник РС“, број 1/09), и у предмету „Качапор и други против 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-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 у овом делу усвојио.

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 да предузме све неопходне мере како би се предметни 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 уставности и законитости и Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

У погледу навода уставне жалбе да о захтеву за заштиту законитости који је изјављен 23. новембра 2005. године још увек није одлучено, односно да Општински суд у Чачку овај захтев није проследио Врховном суду Србије на одлучивање, Уставни суд је утврдио да је Врховни суд Србије решењем Сгзз. 439/07 од 12. јула 2007. године одбацио наведени захтев као недозвољен.

6. Према одредби члана 84. став 1. Закона о Уставном суду, који је ступио на снагу 6. децембра 2007. године, уставна жалба се 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.

Одредбом члана 113. став 2. Закона је прописано да се уставна жалба може изјавити и против појединачног акта или радње државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, а којим је повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, ако је тај акт или радња извршена од дана проглашења Устава до дана ступања на снагу овог закона.

Из наведених одредаба Устава и Закона произлази да се уставна жалба може изјавити само против појединачног акта који је донет или радње која је извршена након проглашења Устава Републике Србије, 8. новембра 2006. године.

У погледу навода подносиоца уставне жалбе о повреди наведених Уставом зајемчених права у парничном поступку који се водио пред Општинским судом у Чачку у предмету број П1. 551/02, Уставни суд је у овом делу уставну жалбу одбацио као недопуштену, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, имајући у виду да је наведени парнични поступак правноснажно окончан 2004. године, дакле пре ступања на снагу Устава.

У погледу захтева подносиоца уставне жалбе заснованог на повреди наведених Уставом зајемчених права решењем Општинског суда у Чачку ИПВ(И). 136/05 од 17. марта 2005. године, Уставни суд је и у том делу уставну жалбу одбацио као недопуштену, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, јер је оспорено решење такође донето пре ступања на снагу Устава.

7. На основу изложеног и 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), Суд је донео Одлуку 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 Д. Ц., Ј. Ц. и З. М. и утврђује да је пресудом Врховног суда Србије Рев. 3493/07 од 26. марта 2008. године повређено право подносилаца 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 из тачке 1) и налаже Врховном касационом суду да донесе нову одлуку о ревизији изјављеној против пресуде Окружног суда у Нишу Гж. 2007/07 од 27. јула 2007. године и пресуде Општинског суда у Нишу П. 4367/06 од 14. фебруара 2007. године.

**Образложење**

1. Д. Ц. и Ј. Ц., обојица из Ниша и З. М. из Београда, поднели су Уставном суду, преко пуномоћника Б. Ђ., адвоката из Ниша, 5. јуна 2008. године, уставну жалбу против пресуде Врховног суда Србије Рев. 3493/07 од 26. марта 2008. године, због повреде права на имовину из члана 58. Устава Републике Србије.

Подносиоци уставне жалбе наводе следеће: да је парнични поступак који је претходио уставносудском вођен „ради предаје у својину и државину стана“ који се налази у искључивом власништву подносилаца, а на коме, по њиховом мишљењу, тужени нису могли стећи станарско право; да је Врховни суд Србије „погрешно закључио“ да је спорни стан био оптерећен станарским правом трећих лица, тј. правног претходника тужених, јер је, по мишљењу подносилаца, уговор о коришћењу стана на основу којег тужени тврде да су стекли станарско право, ништав, будући да је тај уговор са правним претходником тужених закључио покојни Ј. Ц. који није ни имао право располагања на предметном стану, те тако ни право да закључи уговор о коришћењу стана; да „не стоји обавеза тужиоца да они као власници стана, сходно члану 41. Закона о становању, обезбеде туженим други стан по основу закупа на неодређено време, јер тужени као и њихови правни претходници никад нису ни стекли станарско право на спорном стану, нити су међусобно закључили било какав уговор о закупу“, те да због тога подносиоци нису ни имали потребе да туженима дају отказ у складу са чланом 35. Закона о становању, већ да једино траже исељење тужених

из спорног стана. Сматрају да је оспореном пресудом, Врховни суд Србије туженој страни у поступку признао станарско право на приватној својини подносилаца уставне жалбе супротно утврђеном чињеничном стању и законским одредбама и предлажу да Уставни суд укине оспорену пресуду и предмет врати суду на поновно одлучивање.

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 или слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Одредба члана 82. става 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) по својој садржини истоветна је одредби члана 170. Устава.

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. У спроведеном поступку, увидом у садржину уставне жалбе, оспорену пресуду и другу достављену документацију, Уставни суд је утврдио следеће:

Први срески суд у Нишу је 10. априла 1959. године донео решење о наслеђу на основу закона Обр. 111/59 којим су, поред осталог, оглашени за наследнике оставине пок. М. Ц. из Ниша, њене кћери, В. и З. и син Д., сви Ц. из Ниша, сваки од њих на једнаке делове, односно на по 1/3 од следеће заоставштине: на 1/2 идеална од к. п. број 4947 кућа број 12 у улици Х. са кућиштем, једном зградом и двориштем и на 1/2 идеална од к. п. број 4948 кућа број 14 у улици Х. са кућиштем, једном зградом и двориштем уписане у ЗКУЛ број 5364 КО Ниш.

Ј. Ц., с једне стране, и наследници оставине пок. М. Ц., В. Ц., Д. Ц. и З. М., с друге стране, су уговором о деоби некретнине – зграде Ов. 2226/64 од 5. септембра 1964. године овереним од стране Првог општинског суда у Нишу, поред осталог, поделили стамбену зграду у ул. П. у. број 12 у Нишу, којим уговором је Д. Ц. припао један троипособан стан број 4 на другом спрату с десне стране са једним одељењем у подруму са западне стране, са припадајућим правом на коришћење плаца на катастарској парцели број 4947 поседовни лист број 2457 КО Ниш.

Д. Ц. је 25. маја 1966. године упутио Команди гарнизона ЈНА Ниш, Одељењу за војне станове, допис којим је, поред осталог, изјавио да се не слаже са усељењем по било ком основу било ког лица у стан број 4 на другом спрату у улици П. у. број 12 у Нишу, чији је он власник, након исељења тадашњег станара, официра ЈНА Ј. К., као и да не признаје било какву замену станова између тадашњег станара и неког другог лица.

Секретаријат за финансије Скупштине општине Ниш је 10. јануара 1968. године донео решење број 211/1-59 којим је, поред осталог, утврђено: да је даном ступања на снагу Закона о национализацији 26. децембра 1958. године, национализована и постала друштвена својина најамна зграда у улици П.



у. број 12, на катастарској парцели број 4947 КО Ниш, чији су сопственици на дан 25. децембра 1958. године били Ј. Ц., В. Ц., Д. Ц. и З. М.; да на описаној најамној згради не постоје никакви терети; да се изузимају од национализације и остављају у посебну својину посебни делови најамне стамбене зграде, и то Д. Ц. један трособан стан са нужним просторијама, који се налази са десне стране на другом спрату са ознаком стан број 4, као и једна просторија у подруму, која се налази са западне стране од улаза са десне стране.

Д. Ц., Ј. Ц. и З. М. су поднели Општинском суду у Нишу тужбу против Д. К., М. К. и В. К. којом је тражено да се тужени са свим стварима и свим лицима иселе из стана број 4 на другом спрату, у улици П. у. број 12 у Нишу, на катастарској парцели број 4947 КО Ниш, ЗКУЛ број 5364, те да исти са свим просторијама предају тужиоцима.

Пресудом Општинског суда у Нишу П. 4367/06 од 14. фебруара 2007. године, обавезани су тужени да се са свим стварима и свим лицима иселе из предметног стана, те да исти са свим просторијама предају тужиоцима, у року од 15 дана од дана правноснажности пресуде, под претњом принудног извршења. У образложењу је, поред осталог, наведено: да су тужиоци земљишнокњижни власници на спорном стану са по 1/3 идеалног дела и као такви убележени у земљишне књиге из смрти пок. мајке, а да је тужилац Д. Ц. након извршене физичке деобе постао 1964. године једини власник на спорном стану, те да ова промена није забележена у земљишним књигама; да је Ј. Ц. 3. октобра 1972. године дао сагласност Команди гарнизона Ниш да изврши замену предметног стана са станом у Београду, а која замена ће се извршити између Ј. К., правног претходника тужених и Д. Д., који је тада становао у спорном стану, те да је ова сагласност дата без овлашћења тужилаца; да је Ј. Ц., као сопственик породичне зграде, закључио 20. новембра 1972. године уговор о коришћењу стана са Ј. К., као носиоцем станарског права, којим је предметни стан дат на коришћење на неодређено време; да у време извршене замене Војска по закону није имала право располагања спорним станом; да је З. М., као сопственик породичне зграде, без пуномоћја, закључила 22. јануара 1974. године уговор о коришћењу стана са Ј. К., као носиоцем станарског права, којим је предметни стан дат на коришћење на неодређено време; да се после 29. јула 1973. године није могло стећи станарско право на стану у приватној својини; да тужени након смрти свог правног претходника, Ј. К., нису стекли станарско право нити су од власника стана тражили да им призна то својство, нити су водили поступак пред надлежним судом ради остваривања тог права; да предметни стан није стан у друштвеној својини, нити стан у својини грађана, а на којима постоји станарско право у смислу члана 40. Закона о становању; да тужени немају станарско право и да из тог разлога не могу наставити са коришћењем стана у складу са одредбама чл. 30. до 39. наведеног закона; да тужени не желе да закључе уговор о закупу и уговоре економску закупнину; да тужени нису закључили уговор са тужиоцима, односно тужиоцем Д. Ц., а да су стан наставили да користе без правног основа и да је због претходно изнетог тужбени захтев основан.

Пресудом Окружног суда у Нишу Гж. 2007/07 од 27. јула 2007. године одбијена је као неоснована жалба тужених и потврђена пресуда Општинског суда у Нишу П. 4367/06 од 14. фебруара 2007. године. У образложењу оспорене пресуде је наведено следеће: да нису биле испуњене законске претпоставке за закључење правно ваљаног уговора о коришћењу стана између Ј. Ц. и Ј. К., али да је овакво стање остало фактички неизмењено; да тужени након смрти свог правног претходника, Ј. К., нису поступили у смислу члана 34. Закон о становању, те нису закључили уговор са тужиоцима, нити су водили ванпарнични поступак ради доношења решења којим се замењује уговор о закупу стана, те да тужени немају правни основ за коришћење предметног стана.

Оспореном пресудом Врховног суда Србије Рев. 3493/07 од 26. марта 2008. године преиначене су пресуда Окружног суда у Нишу Гж. 2007/07 од 27. јула 2007. године и пресуда Општинског суда у Нишу П. 4367/06 од 14. фебруара 2007. године и одбијен тужбени захтев тужилаца којим је тражено да се тужени иселе из предметног стана и да га испражњен од лица и ствари предају тужиоцима. У образложењу оспорене пресуде је наведено да су нижестепени судови на правилно утврђено чињенично стање неправилно применили материјално право. Даље се наводи: да је правни претходник тужених пуноважно стекао станарско право на основу аката о додели стана и уговора о коришћењу стана који је закључен у режиму савезног Закона о становању, који је важио до 29. јула 1973. године и по коме се станарско право могло стећи на становима у приватној својини; да су од момента закључења уговора и истовременог законитог усељења све до момента подношења тужбе у овој парници, 2003. године, тужени несметани држаоци стана по пуноважном правном основу; да уговор, па и уговор о конституисању станарског права на стану у приватној својини, није апсолутно ништав само због чињенице да је закључен од стране лица које није земљишнокњижни власник стана; да правна правила, а и касније Закон о облигационим односима у чл. 460. и 461. садрже правило да уговор није апсолутно ништав ако је предмет туђа ствар или спорно право; да у конкретном случају постоји колизија између земљишнокњижног и фактичког стања својине и да начело правне сигурности у одсуству тачне и ажурне евиденције јавних регистара указује да предност треба дати титулару који је стекао услове за упис права својине без обзира што није извршен упис у јавне књиге, зато што је после смрти земљишнокњижног власника са правним претходником тужилаца закључен уговор о регулисању међусобних наследних и тековинских односа у писменом облику (овереном од стране суда) по коме су тужиоци признали право својине свом оцу који је осам година касније закључио уговор о коришћењу стана са правним претходником тужених; да тај уговор није апсолутно ништав, али ни релативно ништав зато што у одређеним роковима преклузивног карактера (једна и три године) није тражен његов поништај због мана воље, те да тај уговор производи правно дејство; да околност да је две године касније између једног од овде тужилаца и тужених закључен нови уговор о коришћењу стана,

нема утицаја на пресуђење ове парнице, јер је станарско право раније стечено у режиму савезног Закона о становању, чиме ранији, првобитни уговор, није престао да важи. У образложењу се даље наводи да околност да носиоци станарског права, односно тужени, нису по смрти првобитног носиоца станарског права поштовали Законом о становању утврђене рокове о обавештавању ранијег власника о овоме, по мишљењу Врховног суда Србије, нема учинак преклузије, нити значи губитак својства носиоца станарског права, будући да таква последица није предвиђена ниједним Законом о стамбеним односима, а ни Законом о становању. Стога, по оцени Врховног суда Србије, тужени, као несметани вишегодишњи носиоци станарског права и корисници стана, имају право да наставе са коришћењем стана у складу са чл. 30. до 39. Закона о становању, а да им се отказ може дати у складу са чланом 35. истог закона. Даље се наводи да власник стана може тужбом код надлежног суда да захтева исељење носиоца станарског права и предају тог стана, ако за исељење обезбеди носиоцу станарског права други стан по основу закупа на неодређено време у складу са чланом 41. Закона о становању.

4. Одредбама члана 58. Устава утврђено је: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1); 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 (став 2); да се законом може ограничити начин коришћења имовине (став 3); да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (став 4).

Одредбом члана 32. став 1. Устава 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.

За доношење одлуке у овој правној ствари од значаја су и одредбе следећих закона:

Законом о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“, број 29/96, и „Службени гласник РС“, број 115/05) прописано је: да власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже, у границама одређеним законом и да је свако дужан да се уздржава од повреде права својине другог лица (члан 3); да се право својине може одузети или ограничити у складу са Уставом и законом (члан 8); да се право својине стиче по самом закону, на основу правног посла и наслеђивањем и да се право својине стиче и одлуком државног органа, на начин и под условима одређеним законом (члан 20); да се на основу правног посла право својине на непокретности стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом (члан 33); да се право својине на ствар стиче наслеђивањем у тренутку отварања наслеђа на имовини умрлог, ако законом није друкчије одређено (члан 36); да се право плодуживања, право употребе, право становања, као и право

стварног терета уређују законом (члан 60); да државину ствари има и лице које фактичку власт на ствари врши преко другог лица, коме је по основу плодоуживања, уговора о коришћењу стана, закупа, чувања, послуге или другог правног посла дало ствар у непосредну државину (посредна државина) (члан 70. став 2).

Законом 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) прописано је: да продаја туђе ствари обавезује уговараче, али купац који није знао или није морао знати да је ствар туђа, може, ако се услед тога не може остварити циљ уговора, раскинути уговор и тражити накнаду штете (члан 460); да спорно право може бити предмет уговора о продаји, да је ништав уговор којим би адвокат или који други налогопримац купио спорно право чије му је остваривање поверено, или уговорио за себе учешће у подели износа досуђеног његовом налогодавцу (члан 461).

Законом о стамбеним односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 11/66 и 32/68), који је важио у тренутку закључења уговора о коришћењу спорне непокретности, било је прописано: да грађанин који се уселио у стан на основу уговора о коришћењу стана или другог акта, који по важећим прописима представља пуноважан основ за усељење, стиче право да тај стан трајно и несметано користи под условима из овог закона, као и да, сагласно посебном закону, учествује у управљању зградом (станарско право) (члан 2. став 1); да се станови дају грађанима на коришћење путем уговора о коришћењу стана, ако овим законом није другачије одређено (члан 3. став 2); да се корисником стана, у смислу овог закона, сматрају носилац станарског права, чланови његовог домаћинства који станују заједно са њим, као и лица која су престала бити чланови тог домаћинства, а остала су у истом стану (члан 12. став 1); да се станарско право стиче даном законитог усељења у стан на основу уговора о коришћењу стана, ако овим законом није друкчије одређено (члан 14); да корисници стана заједно са носиоцем станарског права имају право трајно и несметано лично користити тај стан под условима из овог закона и да члановима породичног домаћинства припада право по ставу 1. овог члана и после смрти носиоца станарског права, као и кад он из других разлога трајно престане користити стан, осим ако је престао користити стан на основу отказа уговора о коришћењу стана, раскида тог уговора или на основу уговору о размени тог стана, као и у другим случајевима предвиђеним посебним прописима (члан 20. ст. 1. и 2); да носилац станарског права може извршити замену свог стана за стан другог корисника и да је за замену станова потребна сагласност давалаца тих станова на коришћење (члан 25. ст. 1. и 2); да се уговор о коришћењу стана у својини грађана закључује између носиоца станарског права и сопственика породичне стамбене зграде, односно сопственика стана као дела зграде (члан 43. став 3).

Законом о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, бр. 29/73 и 30/80) било је прописано: да грађанин који се уселио у стан у својини грађана на основу уговора о закупу стана стиче право да тај стан користи

под условима утврђеним овим законом и уговором о закупу стана (члан 2. став 2); да се корисником стана у смислу овог закона сматрају – носилац станарског права и чланови његовог породичног домаћинства који заједно са њим станују, као и лица која су престала да буду чланови тог домаћинства а остала су у истом стану (члан 9); да носилац станарског права који је то право стекао на породичну стамбену зграду или стан у својини грађана до ступања на снагу овог закона, има сва права и обавезе које се овим законом прописују за носиоца станарског права који користи стан у друштвеној својини, ако овим законом није друкчије одређено (члан 80. став 1).

Законом о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, бр. 8/81, 18/81 и 38/84) било је прописано: да носилац станарског права који је то право стекао на породичну стамбену зграду или стан у својини грађана до 29. јула 1973. године, као дана ступања на снагу Закона о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, број 29/73), има сва права и обавезе које се овим законом прописују за носиоца станарског права који користи стан у друштвеној својини, ако овим законом није друкчије одређено (члан 85. став 1).

Законом о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, број 9/85) било је, поред осталог, прописано: да грађанин који се увалио у стан у својини грађана на основу уговора о закупу стана, стиче право да тај стан користи под условима утврђеним овим законом и уговором о закупу стана (члан 2. став 2). Одредбама члана 9. овог закона је било прописано: да се корисником стана, у смислу овог закона сматрају: носилац станарског права и чланови његовог породичног домаћинства који заједно са њим станују, као и лица која су престала да буду чланови тог домаћинства а остала су у истом стану (став 1); да се члановима породичног домаћинства, у смислу овог закона, сматрају: брачни друг, деца рођена у браку, ван брака, или усвојена, пасторчад, родитељи (отац, мајка, очух, маћеха и усвојилац), браћа и сестре и лица која је носилац станарског права дужан по закону да издржава или су та лица дужна по закону да издржавају носиоца станарског права, а која заједно са њим станују (став 2); да ако после смрти носиоца станарског права у стану није остао ниједан члан његовог породичног домаћинства, а остало је лице које је престало да буде члан породичног домаћинства носиоца станарског права, то лице стиче својство члана породичног домаћинства ако је дуже време непрекидно живело заједно са њим у стану (став 3); да својство члана породичног домаћинства, у смислу става 3. овог члана, стичу и унучад носиоца станарског права ако је најмање десет година непрекидно до смрти носиоца станарског права заједно са њим становало у стану, под условом да у то време нису имали решену стамбену потребу као носиоци станарског права, или по основу својине, или као чланови породичног домаћинства другог носиоца станарског права или сопственика стана, односно породичне стамбене зграде (став 4). Одредбом члан 93. став 1. овог закона је било прописано да носилац станарског права који је то право стекао на породичну стамбену зграду или стан у својини грађана до 29. јула 1973. године, као дана ступања на снагу Закона о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, број 29/73), има сва права и обавезе које

се овим законом прописују за носиоца станарског права који користи стан у друштвеној својини, ако овим законом није друкчије одређено.

Одредбом члана 5. став 1. Закона о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98 и 26/01) прописано је да се стамбене зграде и станови користе по основу права својине на стану и по основу закупа. Одредбом члана 9. Закона је прописано да: уговор о закупу стана престаје истеком времена на које је закључен, споразумним раскидом, отказом, даном правоснажности решења надлежног органа о рушењу зграде, односно дела зграде, у складу са законом, пропашћу стана и у другим случајевима утврђеним законом (став 1); да у случају смрти закупца, чланови породичног домаћинства, који су са закупцем становали у истом стану, настављају са коришћењем тог стана, с тим што уговор о закупу закључује лице које они споразумно одреде (став 2); да ако у стану, у случају смрти закупца, није остао ниједан члан породичног домаћинства закупца, нови уговор о закупу закључује лице које је престало да буде члан породичног домаћинства закупца, или лице које је било члан породичног домаћинства претходног закупца (брат, сестра и сл.), ако је наставило да станује у истом стану (став 3); да се под чланом породичног домаћинства закупца стана, у смислу овог закона, сматрају брачни друг, дете (рођено у браку или ван брака, усвојено или пасторак), родитељи закупца и његовог брачног друга, као и лице које је купац по закону дужан да издржава (став 4); да ако лице из ст. 2. и 3. овог члана не закључи уговор о закупу у року од 60 дана од смрти закупца, уговор о закупу престаје

Одредбама члана 40. истог закона уређено је питање коришћења станова у својини грађана по основу станарског права и прописано да носилац станарског права, односно купац стана на неодређено време који то право има на стану у својини грађана (у даљем тексту: носилац станарског права на стану у својини грађана), од дана ступања на снагу овог закона наставља са коришћењем тог стана у складу са одредбама чл. 30. до 39. овог закона (став 1) и да власник стана чији се стан користи под условима из става 1. овог члана (у даљем тексту: власник стана) има права и обавезе носиоца права располагања, у складу са одредбама овог закона, осим обавезе да омогуће откуп тог стана по одредбама овог закона (став 2). Одредбом члана 41. став 1. истог закона је прописано да власник стана може тужбом код надлежног суда да захтева исељење носиоца станарског права из његовог стана и предају тог стана, односно дела стана на коришћење, ако за исељење обезбеди носиоцу станарског права други стан по основу закупа на неодређено време, у складу са чл. 30. до 39. овог закона.

Одредбама чл. 31. до 39. Закона о становању на чију примену упућују одредбе чл. 40. и 41. Закона о становању уређен је питање закупа станова у друштвеној својини. Одредбама члана 33. овог закона је прописано да уговор о закупу друштвеног стана престаје: смрћу закупца, даном правоснажности решења надлежног органа о рушењу зграде, односно дела зграде, исељавањем закупца из стана, пропашћу стана, закупом другог друштвеног

стана добијеног за све чланове породичног домаћинства, и ако закупац са члановима породичног домаћинства не користи стан дуже од четири године. Одредбом члана 34. Закона о становању је прописано: да у случају смрти закупца или његовог исељења из стана, закупац на том стану постаје члан породичног домаћинства који је наставио да користи тај стан, по следећем редоследу: брачни друг, дете рођено у браку, ван брака, усвојено и пасторче, да ако у стану није остао нико од ових чланова породичног домаћинства закупац постаје родитељ закупца, родитељ његовог брачног друга или лице које је закупац дужан по закону да издржава, ако је становао у том стану и нема решену стамбену потребу (став 1); да ако после смрти закупца или његовог исељења из стана није остало ниједно лице из става 1. овог члана, закупац постаје лице које је преостало да буде члан породичног домаћинства или лице које је било члан породичног домаћинства ранијег закупца стана, ако је наставило да користи стан и ако нема на други начин решену стамбену потребу (став 2); да ако је, у случају из ст. 1. и 2. овог члана, у стану остало два или више лица истог степена сродства, закупац постаје лице које они споразумно одреде, а ако се споразум не постигне закупац постаје лице које одреди власник стана (став 3); да су у случају из ст. 1. и 2. овог члана, лица која су остала у стану дужна да закуподавца обавесте о смрти закупца најкасније у року од 60 дана (став 4); да је закуподавац дужан да у року од 30 дана од истека рока из става 4. овог члана, закључи уговор о закупу стана, односно одреди лице које ће бити закупац стана, а ако то не учини, заинтересовано лице може поднети предлог надлежном суду да у ванпарничном поступку донесе решење којим се замењује уговор о закупу стана (став 5); да о престанку уговора из члана 33. става 1. тачка 2) овог закона одлучује општински орган надлежан за стамбене послове, а у осталим случајевима надлежни суд (став 6).

5. Иако се подносиоци уставне жалбе позивају на повреду права на имовину из члана 58. Устава, полазећи од утврђених чињеница конкретног случаја и уставноправних разлога изнетих у уставној жалби, Уставни суд је констатовао да се подносиоци уставне жалбе жале и на примену материјалног права од стране Врховног суда Србије.

С тим у вези, Уставни суд је констатовао да правилну примену материјалног права пре свега надлежан да цени виши суд у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Међутим, Уставни суд налази да произвољна и арбитрерна примена материјалног права на штету подносиоца уставне жалбе може довести до повреде Уставом зајемченог права на правично суђење, те да у одређеним ситуацијама које првенствено зависе од чињеница и околности конкретног случаја и 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.

Стога је Уставни суд сматрао да је, пре оцене основаности навода о повреди права на имовину, претходно потребно сагледати спроведени поступак као јединствену целину и оценити да ли је поступак био вођен

на начин који је подносиоцима осигурао право на правично суђење гарантовано чланом 32. став 1. Устава.

Уставни суд је констатовао да подносиоци уставне жалбе сматрају спорним став Врховног суда Србије изражен у оспореној ревизијској пресуди о постојању правног основа на страни тужених којим су стекли својства носилаца станарског права, односно закупаца на спорном стану који је у својини подносиоца уставне жалбе.

На основу наведених одредаба Устава и закона, Уставни суд је констатовао следеће: да се станарско право могло стећи само у случајевима и на начин изричито прописан законом; да станарско право могло стећи на стану у својини грађана, и то даном законитог усељења у стан на основу уговора о коришћењу стана, као и да је члан породичног домаћинства носиоца станарског права могао под одређеним условима након смрти носиоца станарског права да настави са коришћењем истог; да се након 29. јула 1973. године станарско право могло стећи само на стану у друштвеној својини, али да лица која су стекла станарско право на стану у својини грађана до дана ступања на снагу овог закона, имају сва законом призната права и обавезе које имају и носиоци станарског права који користе стан у друштвеној својини; да је важећи Закон о становању признао право коришћења стана, односно право закупа на неодређено време носиоцима станарског права, односно закупцима стана на неодређено време који то право имају на стану у својини грађана.

На основу утврђених чињеница конкретног случаја, Уставни суд је утврдио да је пред надлежним судовима било спорно питање постојања правног основа да тужени користе предметни стан, односно питање да ли тужени право носилаца станарског права, односно право закупа стана на неодређено време, црпе из својства правног положаја ранијег носиоца станарског права, свог правног претходника. С тим у вези, пред надлежним судовима је било спорно и питање пуноважности уговора о коришћењу стана закљученог између правног претходника тужених (као носиоца станарског права) и покојног оца подносиоца уставне жалбе.

О овом питању је одлучивао и Врховни суд Србије у оспореној пресуди, оцењујући, пре свега, да су тужени од момента закључења уговора о коришћењу стана (којим је њихов правни претходник стекао станарско право на спорном стану) и истовременог законитог усељења у исти, па све до момента подношења тужбе, несметани држаоци стана по пуноважном основу, те да наведени „уговор о конституисању станарског права на стану у приватној својини није апсолутно ништав само због чињенице да није закључен од стране лица који није земљишнокњижни власник стана“.

По оцени Уставног суда, овакав став Врховног суда Србије, представља произвољну примену материјалног права на штету подносилаца уставне жалбе. Наиме, да би се утврдило постојање правног основа тужених да предметни стан и даље користе, по основу закупа на неодређено време, по оцени Уставног суда, било је потребно оспореном пресудом прецизно утврдити да ли су, када и по ком основу тужени стекли својство корисника



таквог стана као чланови породичног домаћинства носиоца станарског права на начин и под условима прописаним императивним законским одредбама, и с тим у вези утврдити постојање правног континуитета између ранијег носиоца станарског права и тужених. По оцени Уставног суда, став и оцена ревизијског суда да су тужени несметани држаоци по пуноважном правном основу, нема утемељења у чињеничном стању, због чега је арбитражном применом материјалног права донета спорна одлука на штету подносилаца уставне жалбе. Ово из разлога што се утврђеним чињеничним стањем, у парничном поступку констатује да у време када је извршена замена спорног стана Команда гарнизована није могла да располаже тим станом, јер је он решењем надлежног органа изузет од национализације и остављен у својину носиоцу права власништва. Извршена физичка деоба није уписана у земљишне књиге због чега и спорни уговор о коришћењу стана није закључен са власником стана, односно лицем које је за закључење тог уговора било овлашћено од стране земљишнокњижних власника. И поред наведеног, Врховни суд Србије је стао на становиште да су тужени законити држаоци спорног стана јер су правни следбеници ранијег носиоца станарског права, без упуштања у оцену ваљаности тог уговора.

Сагласно изложеном, Уставни суд је оценио да је оспореном пресудом Врховног суда Србије Рев. 3493/07 од 26. марта 2008. године повређено право на правично суђење подносилаца уставне жалбе гарантовано чланом 32. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу усвојио и одлучио као у првом делу тачке 1) изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде права могу уклонити поништајем оспорене пресуде, како би у поновном поступку Врховни касациони суд одлучио о изјављеној ревизији, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2) изреке.

б. Код чињенице да због утврђене повреде права на правично суђење, Уставни суд поништава оспорену пресуду Врховног суда Србије Рев. 3493/07 од 26. марта 2008. године, то је, по оцени Уставног суда, захтев подносиоца уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину из члана 58. Устава, за сада преурањен, због чега је Уставни суд уставну жалбу у овом делу одбио, као у другом делу тачке 1) изреке.

Међутим, имајући у виду околности конкретног случаја, Уставни суд је констатовао следеће:

Одредбама члана 20. Устава, поред осталог, предвиђена је могућност ограничења људских и мањинских права под следећим условима: 1) да је такво ограничење допуштено Уставом и да је прописано законом; 2) да ограничење служи сврси коју Устав допушта; 3) да је таква врста ограничења неопходна и потребна у демократском друштву и 4) да се ограничењем не задире у суштину зајемченог права. Истим чланом је утврђена обавеза свих државних органа, нарочито судова, да у случају постојања ограничења Уставом гарантованих права посебно воде рачуна о постојању и успостављању правичне равнотеже између средства који се користи (ограничено

уставно право) и циља који се жели постићи (заштита права других или заштити вредности демократског друштва). Ово пре свега подразумева обавезу да се у сваком конкретном случају има у виду суштина права које се ограничава, важност сврхе ограничења, природа и обим ограничења, однос ограничења са сврхом ограничења, као и да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Уставни суд је даље констатовао да Устав гарантује мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, али да ово право није апсолутно, будући да Устав у ст. 2. и 3. предвиђа могућност одузимања или ограничења права својине, као и могућност ограничења начина коришћења имовине. Уставни суд је констатовао и да право својине подразумева право власника да своју ствар држи, користи и да њоме располаже.

До ограничења права својине, које не представља повреду права из члана 58. Устава, може, по оцени Уставног суда, доћи под следећим условима: 1) да је такво ограничење изричито прописано законом; 2) да је ограничење установљено у јавном интересу и 3) да је обезбеђена накнада за такво ограничење.

Сагласно изложеном, Уставни суд је утврдио да до дозвољеног, односно допуштеног ограничења права својине, које истовремено не представља повреду тог права, може доћи само уколико је у конкретном случају утврђено да постоји оправдана и неопходна потреба заштите јавног интереса, да је та потреба изричито утврђена законом, те да је ограничењем права својине успостављена правична равнотежа између интереса појединца и јавног интереса.

С тим у вези, Уставни суд је претходно констатовао да, у конкретном случају, неспорно постоји право својине подносилаца уставне жалбе над предметним станом, те да је оспореном пресудом ограничено њихово право својине. Међутим, питање је да ли та врста ограничења представља истовремено и повреду (недозвољено мешање), односно да ли су оспореном пресудом испуњени напред наведени услови за дозвољено ограничење права својине подносилаца уставне жалбе.

Уставни суд је утврдио да је ограничење права својине било засновано на тумачењу и примени наведених одредаба савезног Закона о стамбеним односима и републичког Закона о становању на које се Врховни суд Србије и позвао у оспореној пресуди.

Уставни суд је даље утврдио да је самим доношењем савезног Закона о стамбеним односима којим се предвиђала могућност закључења уговора о коришћењу стана у приватној својини, држава била истакла јавни интерес за ограничење права својине подносилаца. Такође, Уставни суд је констатовао и да су прелазним режимима наведених републичких закона „резервисана“ одређена права за носиоце станарског права на стану у својини грађана, али и да је тим законима „резервисано“ и право коришћења станова у својини грађана и за чланове породичног домаћинства носиоца станарског права, те да је оваква врста ограничења права својине претпоставља постојање општег, јавног интереса заједнице. Наиме, у времену када је позитивно законодавство предвиђало овакву могућност, постојала је велика потреба државе за стамбеним простором у градским срединама услед

убрзане урбанизације. У циљу обезбеђења стана као једног од основног услова живота, држава је предвидела могућност да лица која су располагала вишком стамбеног простора закључују уговоре о коришћењу истих (види: пресуду Европског суда за људска права у предмету *Scollo против Италије*, апликација број 24/94, од 23. марта 1995. године и 1. септембра 1995. године, ст. 28. до 31. и пресуду Европског суда за људска права у предмету *Immobiliare Saffi против Италије*, апликација број 22774/93, од 20. маја 1999. године, 30. јуна 1999. године и 7. јуна 1999. године, став 49).

Иако је на тај начин ограничено право својине једног лица из разлога да се пружи корист појединцу, по мишљењу Уставног суда, оваква врста ограничења и „преноса права“ са једног појединца на другог, може у зависности од околности, представљати легитимно средство за промовисање или остваривање неког јавног интереса. У том смислу, ограничење својине које је извршено ради спровођења економске, социјалне или друге политике може бити у „јавном интересу“, чак и ако заједница нема непосредне користи, будући да не користи нити ужива одузету, односно ограничену имовину (види: пресуду Европског суда за људска права у предмету *James против Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске*, апликација број 8793/79 од 21. фебруара 1986. године, ст. 45. и 46. и пресуду Европског суда за људска права у предмету *Ђокић против Босне и Херцеговине*, апликација број 6518/04 од 4. маја 2010. године, ст. 57. и 58).

Да би се одговорило на питање да ли је оваквим ограничењем права својине постигнута правична равнотежа између заштите имовине појединца и евентуалног захтева јавног интереса, Уставни суд је констатовао да је у конкретном случају, Врховни суд Србије, морао у оспореној пресуди утврдити постојање овог јавног интереса на страни тужених. Тај интерес постоји уколико се неспорно од стране надлежних судова утврди да у конкретном случају тужени имају правни основ да предметни стан и даље користе, односно закупају на неодређено време, а што, као што је претходно оцењено, подразумева обавезу надлежних судова да неспорно утврде постојање правног континуитета између тужених и правног положаја ранијег носиоца станарског права, стечених по пуноважном правном основу за стицање станарског права на спорном стану.

Стога Уставни суд указује да је у поновљеном поступку пред Врховним касационим судом потребно оценити да ли је у конкретном случају постигнута правична сразмера између права подносилаца уставне жалбе да мирно уживају право својине над предметним станом и права тужених да исти користе. С тим у вези, Уставни суд посебно указује на одредбу члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којом се, поред осталог, гарантује право сваког лица на поштовање дома, као и на праксу Европског суда за људска права која се односи на тумачење овог права (види: пресуду Европског суда за људска права у предмету *Паулић против Хрватске*, апликација број 3572/06 од 1. октобра 2009. године, ст. 40. до 45. и пресуду Европског суда за људска права у предмету *Блечић против Хрватске*, апликација број 59532/00 од 29. јула 2004. године, ст. 59. до 71)

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.

7. Сагласно одредби члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-616/2008 од 2. децембра 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 26/11)

### **Повреда права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава**

Уставни суд донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Дозвољава се повраћај у пређашње стање због пропушеног рока за изјављивање уставне жалбе Д. С.

2. Усваја се уставна жалба Д. С. изјављена против пресуде Окружног суда у Београду Гж. 11053/08 од 1. октобра 2008. године и утврђује повреда права на једнаку заштиту права зајемченог одредбом члана 36. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

3. Ову одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

#### **Образложење**

1. Д. С. из Крушевца је, преко пуномоћника, адвоката Д. Ћ. из Крушевца, поднео је Уставном суду 27. новембра 2008. године уставну жалбу против пресуде Окружног суда у Београду Гж. 11053/08 од 1. октобра 2008. године, због повреде начела забране дискриминације и права на једнаку заштиту права, гарантованих чланом 21. и чланом 36. став 1. Устава Републике Србије.

Уз уставну жалбу је поднет и предлог за повраћај у пређашње стање због пропуштања рока за изјављивање уставне жалбе. У предлогу се наводи да је ради подношења уставне жалбе против оспорене одлуке Окружног суда у Београду подносилац ангажовао пуномоћника Д. Ћ., адвоката из Крушевца, и то према пуномоћју од 12. новембра 2008. године. Међутим, пуномоћник подносиоца није била у могућности да у законском року од 30 дана, сходно члану 84. став 1. Закона о Уставном суду, сачини и поднесе уставну жалбу против побијане пресуде, из разлога што је 16. новембра

2008. године хоспитализована а 17. новембра 2008. године оперисана, те је на лечењу у Здравственом центру Крушевац била све до 22. новембра 2008. године.

Подносилац је у уставној жалби навео да је оспореном пресудом Округног суда у Београду Гж. 11053/08 од 1. октобра 2008. године преиначена првостепена одлука Трећег општинског суда у Београду по жалби Фонда за социјално осигурање војних осигураника из Београда (у даљем тексту Фонд), као туженог, те је одбијен тужбени захтев у делу којим је подносилац ове жалбе тражио да се обавезе тужени да му на појединачне месечне износе главног дуга за период од 1. августа 2004. године до 31. јула 2007. године исплати законску затезну камату почев од доспелости сваког појединачног износа главног дуга до 28. августа 2007. године, а за период од 1. августа 2007. године до 30. новембра 2007. године почев од доспелости сваког појединачног износа главног дуга до 11. априла 2008. године.

Подносилац даље истиче да је оваквим поступање Округни суд у Београду подносиоцу повредио право на једнаку заштиту права пред судовима, која је гарантована чланом 36. став 1. Устава и извршио дискриминацију у односу на подносиоца противно члану 21. Устава, јер је у другим правноснажно окончаним поступцима вођеним пред Трећим општинским судом у Београду и Округним судом у Београду усвојио тужбене захтеве војних пензионера када је законска затезна камата у питању, а реч је о истом чињеничном и правном основу.

Из наведених разлога подносилац предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди да је оспореном пресудом Округног суда у Београду повређен закон на штету подносиоца уставне жалбе.

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 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 његово Уставом зајемчено право или слобода.

Одредба члана 82. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) по својој садржини истоветна је одредби члана 170. Устава.

Одредбом члана 84. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) 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 (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).

3. Уставни суд је утврдио да је у конкретном случају пуномоћник подносиоца уставне жалбе у предлогу за повраћај у пређашње стање навела оправдане разлоге за пропуштање рока за благовремено изјављивање уставне жалбе, као и доставила доказе о чињеници да је била хоспитализована у периоду од 16. до 22. новембра 2008. године, које је Уставни суд оценио као оправдане.

Имајући у виду наведено Уставни суд је дозволио повраћај у пређашње стање, па је, сагласно одредби члана 84. став 2. Закона о Уставном суду, решено као у тачки 1) изреке.

4. Уставни суд је из садржине уставне жалбе и на основу увида у списе предмета утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

Подносилац уставне жалбе је поднео тужбу Трећем општинском суду у Београду, 28. августа 2007. године, против Фонда за социјално осигурање војних осигураника из Београда, ради накнаде штете у износу од 126.983,01 динара, коју је након налаза судског вештака преиначио 11. априла 2008. године, на износ од 142.595,00 динара. Подносиоцу је на основу решења наведеног Фонда СП бр. 540072 од 2. децембра 2002. године, признато право на старосну пензију у месечном износу од 15.742,15 динара, са вредношћу бода 5,018 динара почев од 16. новембра 2002. године од када тече и исплата, што изражено у бодовима износи 3137,137 бодова, односно 83,5% од пензијског основа. Тужени Фонд је 12. децембра 2006. године донео решење СП бр. 540072 УП-1 којим је извршио усклађивање пензије подносиоца на 3759,045, односно 83,5% од пензијског основа, почев од 1. августа 2008. године, у складу са Уредбом о изменама и допунама Уредбе о платама и другим новчаним примањима професионалних војника и цивилних лица у Војсци Србије и Црне Горе („Службени лист СЦГ“, број 35/04). Међутим, подносиоцу није извршена исплата припадајуће разлике ни након доношења решења, као што није повећан ни број бодова, на основу чега би тужилац примао већу пензију од оне која му се тада исплаћивала. Тужени Фонд је решењем СП бр. 540072 УП-1 од 5. децембра 2007. године извршио усклађивање пензије тужиоцу у складу са Уредбом о изменама и допунама Уредбе о платама и другим новчаним примањима професионалних војника и цивилних лица у Војсци Србије и Црне Горе („Службени лист СЦГ“, бр. 35/04 и 42/05), након чега је тражио извођење доказа вештачењем преко вештака финансијске струке, ради утврђивања износа који није исплаћен тужиоцу.

Пресудом Трећег општинског суда у Београду П. 3994/07 од 2. јуна 2008. године одбијен је приговор стварне ненадлежности овог суда, као и предлог за прекид поступка и усвојен тужбени захтев тужиоца у целости, а тужени Фонд за социјално осигурање војних осигураника из Београда обавезан да тужиоцу на име накнаде штете због мање исплаћене старосне пензије за период од 1. августа 2004. године, закључно са 30. новембром 2007. године, исплати износе ближе наведене у ставу три изреке првостепене пресуде, са законском затезном каматом од доспелости сваког месечног износа до исплате, као и трошкове парничног поступка, у року од 15 дана од дана правноснажности пресуде.

Првостепени суд је утврдио да је решењем Фонда за социјално осигурање војних осигураника СП. бр. 540072 УП-1 од 5. децембра 2007. године тужиоцу признато право на пензију од 1. августа 2004. године, којим је пензија одређена у бодовима на коју тужилац нема примедбе, али да се пензија по том решењу не исплаћује из чега произилази предмет спора, који чини неисплаћени део посебних накнада, тј. накнада за топли оброк и годишњи одмор за период од 1. августа 2004. године, с обзиром на то да тужени наведену накнаду исплаћује пензионерима од 1. априла 2005. године. Тачније, првостепени суд је утврдио да су посебне накнаде признате решењем о пензији од 1. августа 2004. године, али да се оне тужиоцу не исплаћују.

Из налаза и мишљења судског вештака суд је утврдио да је тужени за период од 1. августа 2004. године до 1. децембра 2007. године исплатио тужиоцу мањи износ пензије по основу припадајуће пензије од износа који је одређен решењем туженог о усклађивању пензије тужиоца, и то за износ који номинално износи 142.595,00 динара, а са обрачунатом каматом на дан 1. јануара 2008. године 188.129,00 динара. Приликом обрачуна камате судски вештак је имао у виду доспелост потраживања и то до 20. у месецу за претходни месец све до 1. јануара 2008. године, с обзиром на то да је тужени тужиоцу извршио исплату посебних накнада за месец децембар 2007. године у јануару 2008. године. Тужилац је 11. априла 2008. године, након обављеног економско-финансијског вештачења истакао да нема примедби на ово вештачење, па је сходно одредби члана 194. став 2. Закона о парничном поступку извршио објективно преиначење тужбе, захтевајући из истог чињеничног основа други новчани износ, те је суду предложио да се тужени Фонд обавезе да му исплати по основу накнаде штете износ од 142.595,00 динара.

Трећи општински суд у Београду је утврдио да је тужени на основу одредбе члана 261. Закона о Војсци Југославије извршио усклађивање пензије тужиоца, почев од 1. августа 2004. године, у складу са одредбама Уредбе о изменама и допунама Уредбе о платама и другим новчаним примањима професионалних војника и цивилних лица у Војсци СЦГ, те утврдио нов пензијски основ тужиоцу, али и након што је извршио усклађивање пензије, тужени је у спорном периоду без оправданог разлога вршио месечне исплате пензија у мањем износу од оних које тужиоцу припадају сагласно донетом решењу о усклађивању његове пензије, те је услед таквог пропуса туженог, тужилац претрпео штету чија је висина несумњиво утврђена финансијским вештачењем, те је сагласно одредби члана 172. Закона о облигационим односима, обавезан да тужиоцу надокнади претрпљену штету. Ово стога, што је у смислу одредбе члана 19. Уредбе о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника („Службени лист СРЈ“, број 36/94), предвиђено да приход туженог чине средства остварена од основног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, од додатног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, од доприноса за здравствено осигурање и савезног буџета од прихода на основу улагања средстава туженог, по основу накнаде штете и из других прихода Фонда, што значи да буџет није једини извор прихода,

већ само један од извора који се користе за исплату пензија војних осигураника, па позивање туженог на недостатак средстава у буџету као разлог умањених пензија није основано.

Окружни суд у Београду је у жалбеном поступку оспореном пресудом Гж. 11053/08 од 1. октобра 2008. године потврдио првостепену пресуду Трећег општинског суда у Београду П. 3994/07 од 2. јуна 2008. године у ставу првом, другом и делу става трећег изреке за износ главног дуга од 142.595,00 динара, са законском затезном каматом на износ од 126.986,80 динара, почев од 28. августа 2007. године, а на износ од 15.608,20 динара почев од 11. априла 2008. године до исплате, као и у ставу четвртм изреке, те жалбу туженог у наведеном делу одбио као неосновану, док је у преосталом делу става трећег пресуде уважио жалбу туженог и преиначио пресуду Трећег општинског суда у Београду, те одбио тужбени захтев у делу којим је тужилац тражио да се тужени обавезе да му на појединачне месечне износе главног дуга за период од 1. августа 2004. године до 31. јула 2007. године, ближе описане у трећем ставу првостепене пресуде, исплати законску затезну камату почев од дана доспелости сваког појединачног износа главног дуга до 28. августа 2007. године, а за период од 1. августа 2007. године до 30. новембра 2007. године почев од дана доспелости сваког појединачног износа главног дуга до 11. априла 2008. године.

По оцени Окружног суда у Београду, првостепени суд је на потпуно и правилно утврђено чињенично стање правилно применио материјално право, када је обавезао туженог да тужиоцу на име мање исплаћене пензије у траженом периоду исплати износ од 142.595,00 динара, дајући за своју одлуку о главном дугу јасне и довољне разлоге, које прихвата и тај суд.

Међутим, према налажењу другостепеног суда, основано је тужени у изјављеној жалби указао да је првостепени суд погрешно применио материјално право у делу одлуке о захтеву који се односи на законску затезну камату. Наиме, по оцени Окружног суда, у конкретном случају се ради о новчаним потраживањима утврђеним одлуком управног органа, која представљају повремена новчана потраживања, па како у смислу члана 279. став 3. Закона о облигационим односима, на повремена доспела новчана давања тече затезна камата од дана када је суду поднет захтев за њихову исплату, то је тужени обавезан да на износ главног дуга плати законску затезну камату, и то за део дуга од 126.986,80 динара (период од 1. августа 2004. године до 31. јула 2007. године) почев од 28. августа 2007. године, као дана подношења тужбе, до исплате, а за део дуга у износу од 15.608,20 динара (период од 1. августа 2007. године до 30. новембра 2007. године), који је обухваћен преиначеним тужбеним захтевом, почев од 11. априла 2008. године, када је извршено преиначење, до исплате, док је тужбени захтев у односу на тражену камату почев од доспелости сваког појединачног износа до дана подношења тужбе, односно дана преиначења исте, одбијен као неоснован.

Пресудом Трећег општинског суда у Београду П. 6728/07 од 7. маја 2008. године, која је приложена уз уставну жалбу, усвојен је тужбени захтев тужиоца Ц. А. из Крушевца, па је обавезан тужени Фонд за социјално осигурање



војних осигураника из Београда да истом тужиоцу исплати по основу накнаде штете износ од 146.520,00 динара, са законском затезном каматом од дана доспелости сваког појединачног износа, а све у року од 15 дана по правноснажности пресуде, под претњом принудног извршења.

Поступајући по жалби туженог Фонда за социјално осигурање војних осигураника из Београда, Окружни суд у Београду донео је пресуду Гж. 9552/08 од 1. октобра 2008. године којом је потврдио пресуду Трећег општинског суда у Београду П. 6728/07 од 7. маја 2008. године, а жалбу туженог одбио као неосновану.

Пресудом Трећег општинског суда у Београду П. 5228/07 од 1. јула 2008. године усвојен је тужбени захтев тужиоца З. Р. из Крушевца, па је обавезан тужени Фонд за социјално осигурање војних осигураника из Београда да исплати тужиоцу на име материјалне штете због мање исплаћених месечних износа припадајуће пензије за период од августа 2004. године до новембра 2007. године, износ од 57.293,00 динара, са законском затезном каматом од дана доспелости сваког појединачног износа, све у року од 8 дана по пријему пресуде, под претњом извршења.

Поступајући по жалби туженог Фонда за социјално осигурање војних осигураника из Београда, Окружни суд у Београду донео је пресуду Гж. 9621/08 од 10. септембра 2008. године, којом је потврдио пресуду Трећег општинског суда у Београду П. 5228/07 од 1. јула 2008. године, а жалбу туженог одбио као неосновану.

Такође, пресудом Трећег општинског суда у Београду П. 6499/07 од 8. маја 2008. године усвојен је тужбени захтев тужиоца М. К. из Крушевца, па је обавезан тужени Фонд за социјално осигурање војних осигураника из Београда да исплати тужиоцу на име материјалне штете због мање исплаћених месечних износа припадајуће пензије за период од августа 2004. године до новембра 2007. године, износ од 106.006,17 динара, са законском затезном каматом од дана доспелости сваког појединачног износа, све у року од 15 дана по пријему пресуде, под претњом извршења.

Поступајући по жалби туженог Фонда за социјално осигурање војних осигураника из Београда, Окружни суд у Београду донео је пресуду Гж. 9624/08 од 1. октобра 2008. године, којом је потврдио пресуду Трећег општинског суда у Београду П. 6499/07 од 8. маја 2008. године, а жалбу туженог одбио као неосновану.

5. Уставни суд указује да је одредбом члана 21. Устава зајемчено начело забране дискриминације које гарантује: 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.

Одредбом члана 36. став 1. Устава утврђено право на једнаку заштиту права којим се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

За оцену основаности навода уставне жалбе од значаја су одредбе следећих прописа:

Одредбама Закона о облигационим односима („Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 и 44/99) (у даљем тексту: ЗОО) које се односе на право на накнаду штете – затезну камату, прописано је: да дужник који задоцни са испуњењем новчане обавезе дугује, поред главнице, и затезну камату по стопи утврђеној савезним законом (члан 277. став 1); да поверилац има право на затезну камату без обзира на то да ли је претрпео какву штету због дужникове доцње (члан 278. став 1); да на доспелу, а неисплаћену уговорну или затезну камату, као и на друга доспела повремена новчана давања не тече затезна камата, изузев кад је то законом одређено, тј. да се на износ неисплаћене камате може захтевати затезна камата само од дана када је суду поднет захтев за њену исплату и да на повремена доспела новчана давања тече затезна камата од дана кад је суду поднет захтев за њихову исплату (члан 279).

Одредбама Закона о Војсци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94, 28/96, 22/99, 44/99, 3/02 и 37/02), који је важио у време подношења тужбе у овој правној ствари, било је прописано: да право на старосну пензију стиче војни осигураник – мушкарац када наврши 60 година живота, односно војни осигураник – жена кад наврши 55 година живота и најмање 20 година пензијског стажа, као и да право на старосну пензију стиче и војни осигураник – мушкарац кад наврши 40 година пензијског стажа, односно војни осигураник – жена кад наврши 35 година пензијског стажа, без обзира на године живота (члан 242); да се старосна пензија утврђује у одређеном проценту од пензијског основа, а да пензијски основ чини плата која припада професионалном војнику по члану 71. овог закона, у последњем месецу, пре престанка својства професионалног војника према елементима плате коју професионални војник има у часу престанка професионалне војне службе, (члан 244); да професионални војник прима плату за дане, односно часове свога рада, као и да се она састоји од дела утврђеног према чину (плата према чину), дела утврђеног према дужности (положајна плата), дела утврђеног према пензијском стажу (плата према стажу) и дела утврђеног према посебним условима службе у Војсци (војни додатак) (члан 71. став 1. и 2). Према одредбама члана 261. Закона, пензије одређене по овом закону се усклађују почетком сваке календарске године са пензијама одређеним у претходној години, тако што се као пензијски основ за раније остварене пензије узима плата која припада за одговарајући чин од кога се одређују пензије остварене у претходној години, ако је структура плате према којој се, на основу прописа о платама професионалних војника, утврђује пензијски основ измењена у односу на раније прописе о платама тих лица, измењени износи плата узимају се за утврђивање новог пензијског основа, пензије усклађене по овом члану се од 1. јула текуће године, на основу података из прописа

о платама професионалних војника, усклађују са кретањем номиналних плата професионалних војника одговарајућег чина, пензије се усклађују и пре истека рока од шест месеци ако номинални раст, односно пад плата професионалних војника буде већи од 5%, а прописе о усклађивању пензија на основу овог члана доноси савезни министар за одбрану.

Уредбом о платама и другим новчаним примањима професионалних војника и цивилних лица у Војсци Србије и Црне Горе („Службени лист СЦГ“, бр. 35/04 и 42/05), која је важила у време подношења тужбе у овој правној ствари, било је прописано да Савезна Влада, у смислу члана 75. и члана 137. Закона о Војсци СЦГ, одређује коефицијент за утврђивање укупног износа средстава за плате професионалних војника и цивилних лица у Војсци, као и да министар одбране, у оквиру укупних износа новчаних средстава из става 1. овог члана, доноси одлуку о вредности бода, односно вредности коефицијента за обрачунавање плата и других примања професионалних војника и цивилних лица у Војсци.

Уредбом о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника („Службени лист СРЈ“, број 36/94) прописано је да приход Фонда чине средства остварена од основног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, од додатног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, од доприноса за здравствено осигурање; из савезног буџета, од прихода по основу улагања средстава Фонда, по основу накнаде штете и из других прихода Фонда (члан 19).

6. Разматрајући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта наведене одредбе члана 36. став 1. Устава, у односу на коју је тражена заштита уставних права подносиоца уставна жалбе, Уставни суд је претходно оценио да се подносилац у суштини жали на различито поступање судова, те одлучивање Окружног суда у Београду поводом исте чињеничне и правне ситуације.

Сагласно изложеном, Уставни суд је у конкретном случају пошао од оцене основаности навода уставне жалбе који се односе на различито поступање судова поводом исте чињеничне и правне ситуације.

Наиме, Уставни суд је као неоспорно утврдио да је Окружни суд у Београду у оспореној пресуди уважио жалбу туженог и преиначио одлуку првостепеног суда у делу који се односи на исплату законске затезне камате од дана доспелости сваког појединачног месечног дуга, те обавезао туженог да законску затезну камату плати од дана подношења тужбе, тј. дана преиначења тужбе па до исплате, а не од доспелости потраживања, док је у неколико истоветних поступака који су се водили пред Трећим општинским судом у Београду и Окружним судом у Београду, као другостепеном суду и уједно судом последње инстанце, Окружни суд у Београду потврдио пресуде првостепеног суда и жалбу туженог одбио као неосновану (пресуде Гж. 9552/08 од 1. октобра 2008. године, Гж. 9621/08 од 10. септембра 2008. године и Гж. 9624/08 од 1. октобра 2008. године, које су донете у поступцима по жалби против одлука Трећег општинског суда у Београду П. 6728/07 од 7. маја 2008. године, П. 5228/07 од 1. јула 2008. године, и П. 6499/07 од 8. маја 2008. године).

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, делимично усвајајући тужбени захтев туженог и преиначујући првостепену одлуку у делу који се односи на законску затезну камату, довео у битно различит положај од онога у коме су били тужиоци у парничним поступцима у којима је исти Окружни суд потврдио пресуде првостепених судова и жалбу туженог одбио као неосновану. Како је Окружни суд у Београду, као суд последње инстанце, доносио пресуде које су за последицу имале одбијање жалбе туженог као неосноване и потврђивање првостепене пресуде, а у конкретном случају пресуду којом је жалбу туженог делимично усвојио и делимично преиначио првостепену пресуду, Уставни суд је становишта да је таква пракса тога суда супротна принципу правне сигурности и једнаке заштите права пред судовима (о повреди права на правну сигурност видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Винчић и други њројив Србије* од 1. децембра 2009. године, став 56. пресуде). Стога је Уставни суд, полазећи од одредбе члана 36. став 1. Устава, оценио да је различитом оценом Окружног суда у Београду датом поводом исте чињеничне ситуације и истог правног питања повређено право подносиоца на правну сигурност и једнаку заштиту права пред судовима. Уставни суд указује да је оваква оцена Уставног суда у складу са оценом Европског суда за људска права у предмету *Винчић и други њројив Србије*, коју је Европски суд донео уз констатацију да није у његовој надлежности да процењује који је стварни исход требало да имају парнице подносиоца представки.

Уставни суд је оценио да сама чињеница да је исти суд – Окружни суд у Београду, поводом исте чињеничне и правне ситуације доносио различите одлуке, створила правну несигурност код подносиоца уставне жалбе, те да ова околност сама по себи представља довољан разлог да се утврди постојање повреде права на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. 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 у овом делу и одлучио као у тачки 2) изреке.

7. Оцењујући постојање повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд је оценио да нема основа за тврдње да је оспореном одлуком подносилац уставне жалбе на било који начин дискриминисан, иако је Окружни суд у Београду у идентичним ситуацијама различито поступао. У уставној жалби нису пружени докази да је подносиоцу уставне жалбе због неког његовог личног својства повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могла утврдити повреда уставног начела забране дискриминације. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану.

8. Уставни суд је у тачки 3) изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде наведеног права

у конкретном случају оствари објављивањем ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду.

9. С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 9) 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.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1384/2008 од 2. децембра 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 18/11)

### **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 Ј. М. и утврђује се да је у извршном поступку који се водио пред Четвртим општинским судом у Београду у предмету И. 151/01 подносиоцима уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносилаца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Налаже се Првом основном суду у Београду да предузме све неопходне мере како би се извршни поступак у предмету из тачке 1) окончао у најкраћем могућем року.

4. Одбацује се уставна жалба Д. М. и Ј. М. изјављена против решења Другог општинског суда у Београду К. 1833/06 и због повреде права на суђење у разумном року зајамченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије „у кривичној ствари К. 514/07 код Другог општинског суда у Београду“.

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

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. Д. М. и Ј. М., обојица из Београда, преко пуномоћника П. С., адвоката из Београда, поднели су Уставном суду 18. децембра 2008. године уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року и права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених одредбама чл. 32. и 36. Устава Републике Србије. У уставној жалби су, као поступци у којима су

повређена означена уставна права, наведени кривични предмети К. 514/07 и К. 1833/06, иако се садржина жалбе искључиво односи на повреду права на суђење у разумном року у извршном поступку који је вођен пред Четвртим општинским судом у Београду у предмету И. 151/01 и који још увек није окончан.

У уставној жалби је наведено: да је по предлогу за извршење поднетом 20. априла 2001. године од стране извршних поверилаца, овде подносилаца уставне жалбе, Четврти општински суд у Београду 29. маја 2001. године донео решење о извршењу И. 151/01, а на основу правноснажне и извршне пресуде Привредног суда у Београду П. 3500/98 од 18. јула 2000. године; да је наведеним решењем о извршењу одређено принудно извршење продајом непокретности која је у власништву дужника М. Р., те да се од продаје непокретности намире повериоци исплатом одређених износа; да је дужник некада био заменик председника Скупштине Града Београда и да је успео да извршна и правноснажна пресуда до дана данашњег не буде извршена; да су разлози за то неажуран рад Четвртог општинског суда у Београду и незаконито поступање Управе градске општине Савски венац; да је извршни дужник у циљу избегавања обавеза према повериоцима направио уговор о подели брачне имовине за време трајања брака са својом супругом; да је решењем 46-87/2001-ИВ-01 од 25. октобра 2002. године општина Савски венац изузела из поседа градског грађевинског земљишта предметни плац у корист супруге дужника; да су подносиоци 24. децембра 2002. године у парници П. 68404/02 поднели тужбу за побијање дужникових правних радњи против дужника и његове супруге; да је у извршном предмету, током 2002. године, вештак након пет одложених, тек у шестом вештачењу од 24. децембра 2002. године извршио мерења, а у мају 2003. године суду доставио своје мишљење; да је решење Четвртог општинског суда у Београду И. 151/01 од 19. јула 2005. године, којим је утврђена тржишна вредност предметне непокретности, укинута по приговору дужника решењем истог суда ИПВ. 1887/05/III од 14. октобра 2005. године; да је решењем Четвртог општинског суда у Београду И. 151/01 од 11. априла 2006. године вештачење вредности предметне непокретности поверено комисији вештака Градског завода за вештачење Београда: да два заказана вештачења нису обављена, јер дужник није дозволио увид предметних непокретности, а једно није обављено јер није присуствовало службено лице које је суд одредио; да је вештачење обављено тек 19. фебруара 2007. године; да је Градски завод за вештачење 27. априла 2007. године предао налаз и мишљење, након чега се у овом извршном предмету није дешавало ништа. Подносиоци уставне жалбе су предложили да Уставни суд одлучи о накнади штете и објављивању пресуде и нареди вршење радњи у извршном поступку.

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.

Одредбом члана 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 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, њима повређено или ускраћено неко Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу, одговор Четвртог општинског суда у Београду и списе предмета тог суда И. 151/01 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом конкретном предмету:

Пресудом Привредног суда у Београду П. 3500/98 од 18. јула 2000. године делимично је усвојен тужбени захтев тужених, овде подносилаца уставне жалбе, поништен је уговор између тужилаца и треће и четвртотуженог о продаји удела – власништва друготуженог и обавезани су друго, треће и четвртотужени да солидарно плате првотужиоцу износ од 189.090,74 USD, са домицилном каматом на 107.897,69 USD од 29. фебруара 2000. године до исплате и друготужиоцу износ од 1.788,415,20 динара, са законском затезном каматом од 29. фебруара 2000. године до исплате, у року од осам дана од дана пријема пресуде. Пресудом Вишег привредног суда Пж. 8380/2000 од 28. фебруара 2001. године одбијене су жалбе тужених изјављене против наведене првостепене пресуде, која је и потврђена у ставовима првом, другом, трећем и петом изреке. Пресудом Врховног суда Србије Прев. 374/01 од 20. марта 2002. године одбијена је као неоснована ревизија тужених изјављена против другостепене пресуде Вишег привредног суда Пж. 8380/2000 од 28. фебруара 2001. године.

Подносиоци уставне жалбе, у својству поверилаца, поднели су 23. априла 2001. године Четвртом општинском суду у Београду предлог за дозволу извршења, који је уређен по налогу тог суда и поново поднет 25. маја 2001. године, ради наплате дуга по правноснажној пресуди Привредног суда у Београду П. 3500/98 од 18. јула 2000. године, која је постала извршна 2. априла 2001. године, против дужника М. Р. и Ђ. Р.

Четврти општински суд у Београду је 29. маја 2001. године донео решење о извршењу И. 151/01. Против овог решења, пуномоћник дужника је изјавио приговор 7. јуна 2001. године. Решењем ИВП 900/01 од 17. октобра 2001. године, одбијен је приговор дужника изјављен против решења о извршењу као неоснован. Списи предмета И. 151/01 су до 24. децембра 2001. године били на разматрању у Републичком јавном тужилаштву.

Четврти општински суд у Београду је донео 26. децембра 2001. године решење И. 151/01, којим је одредио судског вештака који ће обавити судско вештачење вредности непокретности.

Након враћања списка из Тужилаштва, 13. фебруара 2002. године је позван судски вештак да дође у суд ради преузимања предмета. Пуномоћник поверилаца је 19. априла 2002. године обавестио суд да вештачења на лицу места заказана за 20. март 2002. године и 16. април 2002. године нису извршена, јер дужник није омогућио вештаку да уђе у кућу и молио је суд да обезбеди вештаку асистенцију полиције. Стални судски вештак грађевинске струке доставио је 30. маја 2002. године Четвртом општинском суду у Београду налаз и мишљење у коме је навео да није могао да изврши увид стамбене зграде и премер исте и да предмет доставља суду на даљу надлежност.

Четврти општински суд у Београду је закључцима И. 151/01 од 27. јуна 2002. године, 9. јула 2002. године, 24. јула 2002. године, 30. октобра 2002. године и 10. децембра 2002. године одређивао нове датуме обављања вештачења, истовремено наложивши дужницима првог и другог реда да омогуће судском вештаку улаз и премеравање предметне непокретности, а ОУП Савски Венац да обезбеди патролу полиције ради пружања асистенције приликом обављања вештачења и омогући судском вештаку несметан улазак у предметну непокретност уз присуство службеног лица Четвртог општинског суда.

Вештачење заказано за 8. јул 2002. године није обављено, јер је утврђено, како из записника о попису и процени произлази, да у ОУП Савски венац није одобрена асистенција, па је излазак на лице места одложен. Наредно вештачење заказано за 18. јул 2002. године није одржано, јер је пуномоћник дужника 15. јула 2002. године обавестио суд да ће се дужници налазити ван Београда на годишњем одмору и замолио суд да се вештачење откаже и да се ново закаже за било који дан после 1. септембра 2002. године. Следеће вештачење је заказано за 10. септембар 2002. године када је, у записнику о попису и процени, констатовано да је дужник приложио извод из земљишних књига да је треће лице власник 80% предметне непокретности и да се извршење одлаже, а да ће о новом термину странка бити накнадно обавештена.

Извршни дужници су 5. новембра 2002. године обавестили суд да су опозвали пуномоћје досадашњем пуномоћнику, односно да су ангажовали нове адвокате и предложили су да се извршење обустави и спроведене радње укину, јер не постоји предмет извршења назначен у предлогу за дозволу извршења, односно да је непокретност брисана из регистра непокретности.

Вештачење одређено за 14. новембар 2002. године није обављено, а решењем Четвртог општинског суда у Београду Су. 506/02 од 19. новембра 2002. године одбијен је као неоснован предлог дужника за изузеће поступајућег судије и обавезан је дужник да уплати таксу. Решењем И. 151/01 од 29. новембра 2002. године одбијен је захтев пуномоћника дужника за изузеће службеног лица као неоснован.

Вештачење је обављено 24. децембра 2002. године и судском вештаку је омогућен улазак у предметну непокретност. Дужник је одбио да се записник прочита на лицу места и није га потписао, а тражио је и изузеће судског вештака. Истог дана пуномоћник дужника ставио је захтев за изузеће



поступајућег судије, вештака и службеног лица. Решењем од 10. априла 2003. године одбијен је захтев за изузеће судског вештака.

Судски вештак је 14. јула 2003. године доставио суду свој налаз и мишљење.

Пуномоћник поверилаца је 13. септембра 2002. године доставио суду предлог за доношење привремене мере којом ће забранити дужнику М. Р. да на било који начин отуђи предметну непокретност, до окончања извршног поступка. Наведени поднесак је достављен пуномоћнику дужника 1. октобра 2002. године. Предлог за доношење и усвајање привремене мере суду је подношен још два пута – 11. новембра 2002. године и 22. маја 2003. године. Четврти општински суд у Београду је решењем И. 151/01 од 12. августа 2003. године усвојио предложену привремену меру и забранио дужнику М. Р. располагање, оптерећење и отуђење имовине и то предметне непокретности, која је његово ванкњижно власништво и одредио да привремена мера траје до окончања извршног поступка. Пуномоћник дужника је против овог решења изјавио приговор 26. августа 2003. године, који је решењем ИВП. 2181/03 од 14. новембра 2003. године одбијен као неоснован.

Пуномоћник поверилаца је 29. августа 2003. године доставио суду изјашњење на налаз и мишљење судског вештака и приговор у односу на висину вредности куће, сматрајући да је вредност куће прецењена. Пуномоћник дужника је 1. септембра 2003. године суду доставио налаз другог вештака, који је на његов захтев извршио изјашњење о налазу и мишљењу судског вештака од 14. јула 2003. године.

Поступајући судија је 4. марта 2004. године наложио да се поднесак дужника од 18. фебруара 2004. године достави пуномоћнику поверилаца и да се списи предмета уз допис доставе Другом општинском суду у Београду, са напоменом да се што хитније врате. Списи су Другом општинском суду достављени 12. марта 2004. године, а враћени 24. маја 2004. године.

Пуномоћник дужника је 22. марта 2004. године предложио да се Четврти општински суд у Београду огласи ненадлежним за поступање у овом предмету и да се списи предмета доставе Трговинском суду у Београду као надлежном.

Стални судски вештак је доставио 24. марта 2004. године одговор на поднеске дужника и поверилаца наводећи да не прихвата налаз другог вештака, као ни примедбе пуномоћника дужника и поверилаца. Поступајући судија је 7. јуна 2004. године наложио да се одговор судског вештака достави на изјашњење пуномоћнику повериоца и пуномоћнику дужника.

Окружно јавно тужилаштво у Београду је 6. августа 2004. године вратило Четвртом општинском суду у Београду списе предмета и обавестило суд да су одбацили кривичну пријаву поднету против судије З. Р. и других.

Четврти општински суд у Београду је донео 19. јула 2005. године ван рочишта решење И. 151/01 којим је утврђена тржишна вредност непокретности у износу од 22.039.196,39 динара и то као усељиве. Против овог решења приговор је изјавио пуномоћник дужника 30. јула 2005. године. Изјављени приговор је усвојен решењем Четвртог општинског суда ИВП. 1887/2005 од

14. октобра 2005. године, укинута је решење И. 151/01 и предмет је враћен суду на поновни поступак.

Решењем Четвртог општинског суда у Београду И. 151/01 од 11. априла 2006. године одређено је ново вештачење од стране Комисије вештака грађевинске струке – Градског завода за вештачење, на околност одређивања тржишне вредности предметне непокретности и 23. маја 2006. године повериоцима је наложено да уплате износ од 65.000,00 динара за вештачење, што су они и учинили 12. јула 2006. године.

Градски завод за вештачење је 25. октобра 2006. године доставио Четвртом општинском суду у Београду извештај о току вештачења и враћања судских списа на даљу надлежност суда. У извештају је наведено да вештачењу заказаном за 2. октобар 2006. године дужници нису присуствовали, нити је вештацима омогућен увид предметне непокретности, а да је за ново вештачење заказано за 18. октобар 2006. године пуномоћник дужника уредно примио позив, али да вештацима поново није омогућен увид предметне непокретности, јер је по изјави присутног дужника М. Р., који се случајно ту затекао, његова супруга власник куће, па стога она треба да буде обавештена о вештачењу. Извештај о току вештачења достављен је на изјашњење повериоцима и дужницима.

Пуномоћник поверилаца је доставио 13. новембра 2006. године председнику Четвртог општинског суда у Београду ургенцију за брже решавање предмета И. 151/01.

Четврти општински суд у Београду је закључцима И. 151/01 од 17. новембра 2006. године, 11. децембра 2006. године и 26. јануара 2007. године, која су садржински идентична претходним закључцима у истом предмету, одређивао нове датуме обављања вештачења.

Вештачења заказана за 6. децембар 2006. године и 28. децембар 2006. године нису обављена. Градски завод за вештачење је 4. јануара 2007. године суду доставио поднесак у коме је наведено да су, на дан када је одређено вештачење, приступили на лице места ради обављања вештачења, да су били присутни повериоци са пуномоћником, али да патрола полиције и службеник Четвртог општинског суда нису приступили. Судски извршитељ је 28. децембра 2006. године, по усменој наредби судије од истог дана, написао изјаву у којој је навео да се 28. децембра 2006. године јавио на посао после боловања на коме је био у периоду од 18. до 27. децембра 2006. године и да је на радном столу затекао предмет у коме се налазе неуручене доставе за дужника првог реда М. Р. и МУП Савски венац, а да за друге странке нема забележених доказа о пријему писмена. Наредно вештачење одређено за 19. фебруар 2007. године је обављено.

Налаз и мишљење Градског завода за вештачење достављени су суду 4. маја 2007. године, а изјашњење на примедбе изнете у поднеску дужника од 4. јуна 2007. године суду је достављено 4. јула 2007. године, уз напомену да се у свему остаје при датом налазу и мишљењу. Пуномоћник поверилаца је поднеском од 2. августа 2007. године изјавио да у свему прихвата налаз и мишљење Градског завода за вештачење и сматра да су испуњени

сви процесни услови да се извршење настави. Градски завод за вештачење је 10. септембра 2007. године доставио суду ново изјашњење по поднеску повериоца наводећи да остају при наводу и мишљењу у изјашњењу. Ово изјашњење Градског завода за вештачење достављено је странкама 25. септембра 2007. године.

Пуномоћник поверилаца доставио је 28. фебруара 2008. године суду поднесак у коме је тражио да се одреди јавна продаја непокретности ради намирења потраживања, имајући у виду да је предмет у евиденцији од октобра 2007. године и да је вештачење објављено, те да су обе стране примиле налаз вештака, а да поступак траје седам година. Поднеском од 3. јуна 2008 године пуномоћник поверилаца је тражио да суд одреди вредност непокретности и одреди јавну продају. Поднесак исте садржине доставио је суду и 3. септембра 2008. године.

Поступајући судија је тражио 7. новембра 2008. године од Општине Савски венац списе предмета 356-232/2000, који су достављени 15. децембра 2008. године и након увида враћени општини 23. децембра 2008. године. Од Општине Савски венац поступајући судија је тражио 23. децембра 2008. године списе предмета 351-1447/03, а 4. фебруара 2009. године примерке копије обавештења адвоката П. С. достављеног Општини Савски венац 17. децембра 2008. године са свим прилозима из списка 351-106/07-III-01.

Четврти општински суд је 13. фебруара 2009. године списе предмета И. 151/01 доставио Другом општинском суду у Београду на увид у вези са поступком П. 778/08, по захтеву тог суда.

Током извршног поступка дужник М. Р. је са својом супругом закључио уговор о деоби брачне тековине од 1. августа 2002. године I – ОВ-5754/02 и анекс тог уговора I – ОВ – 6453/02, којим је признао сувласнички удео супруге на име доприноса у стицању те имовине од 80% у односу на непокретност која је предмет извршења.

4. 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 извршном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 28/2000, 73/2000 и 71/01) (у даљем тексту: ЗИП), који се примењује на конкретни извршни поступак сагласно прелазној одредби члана 304. важећег Закона о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), било је прописано: да је у поступку извршења и обезбеђења суд дужан да поступа хитно (члан 4. став 1); да се против решења донесеног у првом степену може изјавити приговор, осим ако у овом закону није одређено да приговор није дозвољен и да приговор не одлаже извршење, ако овим законом није друкчије одређено (члан 8. ст. 1. и 3); да је о предлогу за извршење суд дужан да одлучи у року од три дана од дана подношења предлога, а о приговору у року од 15 дана од дана подношења приговора (члан 10); да се као средство извршења ради остварења новчаног потраживања може,

између осталог, одредити и продаја непокретности (члан 28); да предмет извршења ради намирења новчаног потраживања може бити свака дужникова ствар или имовинско право које није законом изузето од извршења, односно ако извршење на њему није законом ограничено (члан 29); да извршним радњама у дужниковом стану којима не присуствује дужник, његов законски заступник, пуномоћник или одрасли члан његовог домаћинства, морају присуствовати два пунолетна грађанина, као и да ће службено лице, кад извршну радњу треба спровести у просторији која је закључана, а дужник није присутан или неће просторију да отвори, отворити просторију у присуству два пунолетна грађанина (члан 45. ст. 2. и 3); да је службено лице овлашћено да удаљи лице које омета спровођење извршења, као и да по потреби затражи помоћ од надлежног органа унутрашњих послова, а у случају непоступања органа унутрашњих послова по захтеву суда за пружање помоћи у спровођењу извршења, суд је дужан да одмах о томе обавести надлежног министра унутрашњих послова, владу или надлежно скупштинско тело (члан 47); да се извршење на непокретности спроводи уписом решења о извршењу у јавну књигу, утврђењем вредности непокретности, продајом непокретности и намирењем поверилаца из износа добијеног продајом (члан 135); да ће се у јавној књизи извршити упис решења о извршењу на непокретности и да тим уписом поверилац стиче право да своје потраживање намири из непокретности (право на намирење) и у случају да треће лице доцније стекне на истој непокретности право својине (члан 138. ст. 1. и 2); да ће суд приступити утврђивању вредности непокретности по доношењу решења о извршењу и да се вредност непокретности утврђује на основу процене вештака и других чињеница у висини њене тржишне цене на дан процене (члан 144. ст. 1. и 2); да по правноснажности решења о извршењу и решења о утврђивању вредности непокретности, суд доноси закључак о продаји непокретности којим се одређују начин и услови продаје, као и време и место продаје ако се продаја врши путем надметања (члан 147. став 1); да ће суд, ако се непокретност није могла продати на првом рочишту, заказати друго рочиште на коме се непокретност може продати испод утврђене вредности, али не испод две трећине те вредности (члан 154. став 2); да ће суд, ако се непокретност није могла продати на другом рочишту, наредна рочишта одредити само на предлог повериоца (члан 160. став 1); да је поверилац дужан, ако није могућно, из било ког разлога, прибавити доказ о својини сагласно правним правилима која на том подручју важе, уместо доказа о својини, да у предлогу за извршење назначи место на коме се непокретност налази, њен назив, границе и површину (члан 176. став 2); да ће у случају из става 2. овог члана суд извршити попис непокретности за коју је предложено извршење и на рочиште за попис позвати повериоца, дужника и лица са чијим се непокретностима граничи та непокретност, да записник о попису има значај уписа извршења и објављује се на судској табли и да ће се одредбе овог члана примењивати и на подручју за које су установљене земљишне књиге, ако је одговарајућа земљишна књига уништена или непокретност није уписана у земљишној књизи (члан 176. ст. 3. до 5);

да се привремена мера може одредити пре покретања и у току судског или управног поступка, као и по окончању тих поступака, све док извршење не буде спроведено (члан 249); да против решења о одређивању привремене мере дужник може изјавити приговор у року од три дана од дана достављања решења, о коме одлучује веће тројице судија суда који је донео решење о одређивању привремене мере у року од осам дана од дана подношења приговора, као и да се приговор не доставља на одговор и не одлаже извршење решења из става 1. овог члана (члан 251); да се ради обезбеђења новчаног потраживања, може одредити свака мера којом се постиже сврха таквог обезбеђења, а нарочито забрана дужнику да располаже покретним стварима, као и чување тих ствари (члан 253. став 1. тачка 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 Суда, почео да тече 8. новембра 2006. године, када је проглашен Устав. 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 извршни поступак покренут решењем о извршењу Четвртог општинског суда у Београду И. 151/01 од 29. маја 2001. године и да је до дана подношења уставне жалбе већ трајао седам година, шест месеци и 20 дана, као и да још увек није окончан.

Наведено трајање извршног поступка, само по себи, указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока, али приликом одлучивања о томе да ли је подносиоцима уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, мора се имати у виду и чињеница да је разумна дужина трајања судског поступка релативна категорија и да зависи од низа чинилаца који се морају узети у обзир у сваком конкретном случају према његовим специфичним околностима. Сложеност чињеничних и правних питања у конкретном предмету, природа постављеног захтева, односно значај права о коме се решава за подносиоца уставне жалбе, понашање подносилаца уставне жалбе као странке у поступку и поступање надлежних судова који воде поступак су критеријуми који утичу на оцену разумности дужине трајања одређеног поступка.

Испитујући наведене критеријуме за утврђивање евентуалне повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају, Уставни суд је оценио да у овом предмету није било посебно сложених чињеничних и правних питања о којима би се суд изјашњавао. Извршни суд је требао да спроведе извршење правноснажне и извршне пресуде на предложеном предмету извршења – непокретности извршног дужника и то законом одређеним средством извршења – продајом непокретности, односно уписом решења о извршењу у јавну књигу, утврђењем вредности непокретности, продајом

непокретности и намирењем поверилаца из износа добијеног продајом и у том поступку није било услова за одлагања или обуставу поступка.

Уставни суд је, оцењујући значај повређеног права за подносиоце уставне жалбе, утврдио да је предмет оспореног поступка намирење извршних поверилаца у високом новчаном износу који би био од значаја за свако лице, па и за подносиоце, нарочито имајући у виду да се ради о потраживању правноснажно утврђеном одлукама надлежних судова, које чини њихову имовину. Подносиоци су имали оправдано и разумно очекивање да ће извршни суд спровести извршење пресуде парничног суда у поступку у коме је суд, како је изричито законом прописано, дужан да поступа не само у разумном року, него и хитно.

Подносиоци уставне жалбе су, сагласно одредби члана 138. став 1. ЗИП имали право да у јавној књизи изврше упис решења о извршењу на непокретности и да тим уписом стекну право да своје потраживање намире из непокретности (право на намирење) и у случају да треће лице доцније стекне на истој непокретности право својине, што се због пропуста подносилаца да упис изврше и десило и у одређеној мери успорило извршни поступак. Подносиоци су писменим ургенцијама захтевали ефикасније спровођење како појединих извршних радњи, тако и извршног поступка у целини.

Оцењујући поступање Четвртог општинског суда у Београду у оспореном извршном поступку, Уставни суд је оценио да овај суд, као извршни у конкретном предмету, није предузео све извршне радње на које је по ЗИП био овлашћен и обавезан како би се извршење одређено решењем тог суда И. 151/01 од 29. маја 2001. године спровело до краја, као и да неке радње није спровео у законом прописаним роковима, чиме је довео до повреде уставног права на суђење у разумном року зајемченог подносиоцима уставне жалбе.

Наиме, битна карактеристика извршног поступка је његов принудни карактер и дужност хитног поступања суда – уколико је правноснажном судском одлуком дужнику наложено одређено чињење или нечињење он је дужан да се у складу са том одлуком и понаша, а уколико он то не учини у парционом року одређеном судском одлуком за добровољно извршење, на то ће га принудити држава преко извршног суда. Принудни карактер извршног поступка одређује основна начела тог поступка. Једно од тих начела је начело официјелности које од суда захтева активно понашање све до окончања извршног поступка. Случајеви када се од странке тражи активно понашање су законом изричито предвиђени, а изостанак таквог понашања је, по правилу, санкционисан последицама пропуштања. Дакле, у случају да активно понашање странке није изричито предвиђено законом, странка нема обавезу таквог понашања, већ је суд дужан да предузима све радње које треба да доведу до окончања извршног поступка. Извршни поступак се сматра окончаним спровођењем извршења или доношењем решења о обустави поступка у законом изричито предвиђеним случајевима.

Извршни суд је, у конкретном предмету, био дужан да о приговору против решења о извршењу, који је поднет 7. јуна 2001. године, одлучи у року од

15 дана од дана подношења приговора, а одлучио је тек након четири месеца и десет дана, односно 17. октобра 2001. године, што свакако не испуњава захтев хитног поступања суда. Четврти општински суд је решењем од 26. децембра 2001. године одредио вештачење и именовао вештака, али је вештак позван у суд да преузме списе предмета тек 13. фебруара 2002. године. Након вештачења и изјашњавања свих учесника, тек је 19. јула 2005. године донето решење о одређивању тржишне вредности непокретности, које је по приговору дужника укинута решењем ИВП. 1887/05 од 14. октобра 2005. године и наложен је поновни поступак. У оспореном поступку вештачење је било заказивано укупно 12 пута, а обављено само два пута, 24. децембра 2002. године од стране судског вештака појединца и 19. фебруара 2007. године од стране Градског завода за вештачење. Дужник из различитих разлога пет пута није омогућио приступ непокретности и обављање вештачења, а суд није предузео никакве мере да овакво понашање дужника санкционише, иако је службено лице суда овлашћено да, кад извршну радњу треба спровести у просторији која је закључана, а дужник није присутан или неће просторију да отвори, отвори просторију у присуству два пунолетна грађанина, сагласно одредбама члана 45. ст. 2. и 3. ЗИП. Извршни суд је од надлежног органа унутрашњих послова тражио помоћ у извршењу, али два заказана вештачења нису одржана управо јер та помоћ није пружена. Уставни суд с тим у вези указује на одредбу члана 47. став 2. ЗИП која прописује да је, у случају непоступања органа унутрашњих послова по захтеву суда за пружање помоћи у спровођењу извршења, суд био дужан да одмах о томе обавести надлежног министра унутрашњих послова, владу или надлежно скупштинско тело, али извршни суд у овом поступку није предузео ниједну од наведених, нити било коју другу меру, у циљу омогућавања вештачења. Вештачење одређено за 28. децембар 2006. године, дакле након више од пет година од почетка овог поступка, није одржано искључиво због пропуста суда, јер службено лице суда није приступило пошто се тог дана „јавио на посао после боловања и на радном столу је затекао предмет у коме се налазе неуручене доставе за дужника првог реда М. Р. и МУП Савски венац, а да за друге странке нема забележених доказа о пријему писмена“.

Четврти општински суд је о предлогу пуномоћника поверилаца за одређивање привремене мере од 13. септембра 2002. године, поновљеном 11. новембра 2002. године и 22. маја 2003. године, одлучио тек решењем од 22. августа 2003. године, против кога је дужник изјавио приговор 26. августа 2003. године. Веће тројице судија суда који је донео решење о одређивању привремене мере било је дужно да о приговору против наведеног решења одлучи у року од осам дана од дана подношења приговора, сагласно одредбама члана 251. ЗИП. Ово није учињено у законском року, већ је приговор одбијен решењем од 14. новембра 2003. године, што се ни у ком случају не може сматрати хитним поступањем извршног суда. Након обављеног другог вештачења у овом поступку подносиоци уставне жалбе су три пута, поднесцима од 28. фебруара 2008. године, 3. јуна 2008. године и 3. септембра 2008. године, тражили да се одреди јавна продаја непокретности ради намирења

потраживања, а имајући у виду да је предмет у евиденцији од октобра 2007. године и да су обе стране примиле налаз вештака, као и да је поступак у том тренутку већ трајао седам година. До дана подношења уставне жалбе извршни суд ово решење није донео. Уставни суд је утврдио да у списима предмета нема доказа да је извршни суд предузимао било које извршне радње у периодима од 1. септембра 2003. године до 4. марта 2004. године и од 6. августа 2004. године до 19. јула 2005. године што је, поред свега претходно наведеног, додатно и значајно утицало на ток оспореног поступка.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да је подносиоцима уставне жалбе у извршном поступку који је вођен пред Четвртим општинским судом у Београду у предмету И. 151/01 повређено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Уставни суд је, у складу са одредбама члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду, усвојио уставну жалбу у овом делу и, крећући се у оквиру захтева садржаног у жалби, одредио да се штетне последице утврђене повреде Уставом зајемченог права уклоне утврђивањем права на накнаду нематеријалне штете и налагањем надлежном суду да предузме све неопходне мере како би се извршни поступак у предмету из тачке 1) изреке окончао у најкраћем могућем року.

Уставни суд је, на основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио и да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, као начин отклањања последица повреде права, имајући у виду да је и тај захтев постављен у уставној жалби.

6. С обзиром на све изложено, а сагласно одредби члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у тач. 1), 2), 3) и 5) изреке.

7. У уставној жалби су истакнуте и повреде права на суђење у разумном року у „кривичној ствари К. 514/07 код Другог општинског суда у Београду“ и права на једнаку заштиту права и на правно средство „против решења К. 1833/06 Другог општинског суда“, при чему садржину уставне жалбе није било могуће довести у везу са означеним поступцима и истакнутим повредама ових уставних права. Уставни суд је, у складу са одредбом члана 44. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), дописом од 26. фебруара 2009. године обавестио пуномоћника подносилаца уставне жалбе о недостацима који спречавају поступање Суда по поднетој жалби у смислу члана 85. Закона о Уставном суду и наложио му, поред осталог, да жалбу уреди, односно да доведе у везу означене поступке и истакнуте повреде уставних права, у року од 15 дана од дана пријема дописа, под претњом последица пропуштања.

Пуномоћник подносилаца уставне жалбе је поднеском од 12. марта 2009. године Уставном суду доставио само посебна овлашћења за подношење уставне жалбе, али није поступио по налогу Суда да жалбу уреди.

Како пуномоћник подносилаца уставне жалбе није уредио жалбу, Уставни суд је поднету уставну жалбу у овом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду, јер нису отклоњени недостаци који онемогућавају поступање Суда.



8. С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у тачки 4) изреке.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1511/2008 од 2. децембра 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 12/11)

### **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 Б. М., И. М., Б. К. и З. А. и утврђује да је у поступку који се водио пред Трговинским судом у Београду у предмету Р. 691/08 повређено право подносилаца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Одбацује се уставна жалба Б. М., И. М., Б. К. и З. А. изјављена против закључка Трговинског суда у Београду Р. 525/05 од 3. августа 2005. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 11883/05 од 13. марта 2006. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 11095/05 од 26. децембра 2005. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 11547/05 од 6. децембра 2005. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 1281/05 од 24. новембра 2005. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 12619/05 од 24. новембра 2005. године, решења Трговинског суда у Београду Р. 691/08 од 7. новембра 2008. године и решења Вишег трговинског суда Пвж. 223/08 од 9. априла 2008. године.

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

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. Б. М., И. М., Б. К. и З. А., сви из Београда, поднели су 5. децембра 2008. године Уставном суду 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 Трговинским судом у Београду у предмету Р. 691/08, као и против закључка Трговинског суда у Београду Р. 525/05 од 3. августа 2005. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 11883/05 од 13. марта 2006. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 11095/05 од 26. децембра 2005. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 11547/05 од 6. децембра 2005. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 1281/05 од 24. новембра 2005. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 12619/05 од 24. новембра 2005. године, решења Трговинског суда у Београду Р. 691/08 од 7. новембра 2008. године и решења Вишег трговинског суда у Београду Пвж. 223/08

од 9. априла 2008. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на имовину, зајемчених одредбама чл. 32, 36. и 58. Устава Републике Србије.

Подносиоци су у уставној жалби навели да су пред Трговинским судом у Београду покренули ванпарнични поступак са захтевом за издавање „судског решења“ за увид у документацију зависног друштва, чији је оснивач привредно друштво чији су они акционари, да је, према Закону о привредним друштвима, рок за поступање суда по поднетом предлогу три дана, али да се после две и по године, поступак налазио на почетку, због чега је дужина трајања поступка „некомпатибилна захтеву 'разумног рока' из члана 32. став 1. Устава, чиме је подносиоцима повређено право на правично суђење“. Такође је наведено да је Трговински суд у Београду у закључку П. 525/05 од 3. августа 2005. године погрешно утврдио чињенично стање које је било битно за доношење правичне и на закону засноване одлуке, као и да су већа Вишег трговинског суда, супротно образложењу одлуке тог суда Пж. 3705/05 од 16. јуна 2005. године и одредби члана 3. став 3. Закона о парничном поступку, решењима Пж. 11883/05 од 13. марта 2006. године, Пж. 11095/05 од 26. децембра 2005. године, Пж. 11547/05 од 6. децембра 2005. године, Пж. 1281/05 од 24. новембра 2005. године и Пж. 12619/05 од 24. новембра 2005. године, усвојила жалбе противника предлагача и одбацила предлоге за издавање решења за увид у пословну документацију зависних друштава, те су „овим поступцима оба суда“ подносиоцима уставне жалбе повредили право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава, као и право на имовину из члана 58. Устава.

2. Сагласно 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.

Одредбом члана 82. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) 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 зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову судску заштиту (став 1), као и 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 (став 2).

Према одредби члана 84. став 1. Закона о Уставном суду, уставна жалба се 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, док је одредбом члана 113. Закона прописано: да се уставна жалба може изјавити и против

појединачног акта или радње државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, а којом је повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, ако је тај акт или радња извршена од дана проглашења Устава до дана ступања на снагу овог закона (став 2); да се уставна жалба у случају из става 2. овог члана може изјавити у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона (став 3).

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 на основу увида у списе предмета Трговинског суда у Београду Р. 691/08 и обавештења тог суда о туку овог ванпарничног поступка утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносиоци уставне жалбе Б. М. и И. М., као акционари привредног друштва „ПУПИН ТЕЛЕКОМ“ а.д. и Б. К. и З. А., као бивши акционари „ПУПИН ТЕЛЕКОМ“ а. д. су 1. августа 2005. године, у својству предлагача покренули пред Трговинским судом у Београду, ванпарнични поступак, у коме су тражили да суд обавезе противника предлагача привредно друштво „ПУПИН ТЕЛЕКОМ-ИНЖИЊЕРИНГ“ д. о. о., чији је оснивач „ПУПИН ТЕЛЕКОМ“ а. д., да им дозволи да изврше увид у документацију тог зависног друштва. У предлогу је наведено да су предлагачи 14. јула 2005. године поднели захтев привредном друштву „ПУПИН ТЕЛЕКОМ-ИНЖЕЊЕРИНГ“ д.о.о. за приступ документацији и актима тог привредног друштва, али да је њихов захтев 20. јула 2005. године одбијен као неоснован. Поднеском од 15. августа 2005. године, подносиоци су, поступајући по закључку Трговинског суда Р. 525/05 од 3. августа 2005. године, делимично изменили захтев од 1. августа 2005. године, тако што су тражили да суд наложи привредном друштву „ПУПИН ТЕЛЕКОМ-ИНЖЕЊЕРИНГ“ д.о.о. да им омогући увид ради копирања и остваривања права у увид, у радно време и у просторијама друштва, а за таксативно наведену документацију. Поводом овог захтева формиран је предмет Р. 528/05.

Трговински суд у Београду, одлучујући о поднетом захтеву, донео је 20. новембра 2005. године Решење Р. 528/05, којим је делимично усвојио захтев предлагача и наложио противнику предлагача да предлагачима дозволи и стави на располагање, увид и копирање документацију наведену у ставу 1. изреке, док је одбио захтев у односу на документацију наведену у ставу 2. изреке.

Против овог решења противник предлагача изјавио је жалбу 28. децембра 2005. године.

Одлучујући о поднетој жалби, Виши трговински суд донео је решење Пвж. 393/06 од 27. марта 2006. године, којим је укинуо решење Трговинског суда у Београду Р. 528/05 од 20. новембра 2005. године и предмет вратио на поновно одлучивање. У образложењу овог решења наведено је да поднети предлог са документацијом коју су предлагачи приложили није достављен

противнику предлагача, чиме противнику предлагача није било омогућено да учествује у поступку. Такође је наведено да је одредбом члана 372. став 3. Закона о привредним друштвима прописано да чланови или акционари друштва повезаних капиталом морају имати целовиту информацију о структури групе, систему управљања, лицима која управљај групом, пословима који се обављају унутар групе, као и о принципима решавања сукоба интереса појединог друштва и других повезаних друштава, али да се из права на информисање не може црпети и право на приступ актима појединог члана друштва повезаног капиталом, ако лице које захтева приступ актима није акционар или члан тог привредног друштва. По мишљењу другостепеног суда, због погрешног тумачења наведене одредбе Закона о привредним друштвима, првостепени суд није правилно ценио да ли предлагачи спадају у круг лица којима је противник предлагача дужан да омогући приступ актима.

По враћању списка Трговинском суду у Београду 25. априла 2006. године, предмет је добио нови број Р. 179/06. У поновном поступку Трговински суд у Београду је закључком Р. 179/06 од 13. јула 2006. године наложио противнику предлагача да се изјасни на захтеве предлагача од 1. и 15. августа 2005. године. Након што се противник предлагача 31. јула 2006. године изјаснио о наведеним предлозима, Трговински суд у Београду је 7. новембра 2006. године донео решење Р. 179/06, којим је одбацио предлог као недозвољен. У образложењу овог решења наведено је да је Трговински суд у Београду, увидом у предмет тог суда Р. 531/05, утврдио да је о истоветном предлогу подносилаца, који је такође поднет 1. августа 2005. године, већ одлучено решењем тог суда Р. 531/05 од 28. децембра 2005. године, којим је одбијен предлог као неоснован, те је, на основу члана 279. став 1. тачка 4) Закона о парничном поступку, а у вези са чланом 30. став 2. Закона о ванпарничном поступку, суд решио као у изреци.

Против овог решења предлагачи су 8. децембра 2006. године изјавили жалбу, наводећи да су у питању два различита поступка у којима су као противници предлагача означена два различита привредна друштва. Закључком Р. 179/06 од 22. јуна 2007. године Трговински суд 2007. године наложио је противнику предлагача да се изјасни на жалбу предлагача. Након што је противник предлагача 3. септембра 2007. године поступио по налогу суда, списи предмета су 29. новембра 2007. године упућени Вишем трговинском суду. Међутим, Виши трговински суд је 5. децембра 2007. године донео решење Пвж. 798/07, да се враћају списи овог предмета Трговинском суду у Београду ради изјашњења поступајућег судије о изнетим наводима у жалби и здруживања списка предмета тог суда Р. 531/05. Списи предмета Р. 179/06 достављени су Трговинском суду у Београду 25. децембра 2007. године, који их је поново доставио Вишем трговинском суду, са траженом документацијом, 7. априла 2008. године.

Одлучујући о жалби предлагача, Виши трговински суд, донео је спорено решење Пвж. 223/08 од 9. априла 2008. године, којим је укинуо решење Трговинског суда у Београду Р. 179/06 од 7. новембра 2006. године, с обзиром на то да се не ради о правноснажно пресуђеној ствари, јер је

решењем Р. 531/05 одлучено о захтеву предлагача према другом противнику предлагача. Након доношења овог решења, је списи предмета достављени су Трговинском суду у Београду 24. априла 2008. године, а предмет је добио нови број Р. 691/08.

У другом поновном поступку Трговински суд у Београду је решењем Р. 691/08 од 29. октобра 2008. године, наложио противнику предлагача да у року од три дана достави доказ да је противник предлагача у ликвидацији, док је оспореним решењем Р. 691/08 од 7. новембра 2008. године наложио предлагачима да прецизно означе противника предлагача, као и да суду доставе све релевантне доказе који су неопходни ради одлучивања, посебно имајући у виду да ли се предлог подноси против акционарског друштва или деоничког друштва, те да у том смислу доставе релевантне доказе о својству акционара или члана друштва. Противник предлагача је 18. новембра 2008. године доставио тражену документацију. Предлагачи су у поднеску од 1. децембра 2008. године навели да се након подношења предлога променио организациони облик управљања привредног друштва „ПУПИН ТЕЛЕКОМ“ а. д., тако да више не постоје управни одбори зависних друштава, већ свим зависним друштвима, па и друштвом „ПУПИН ТЕЛЕКОМ-ИНЖЕЊЕРИНГ“ д.о.о. управља јединствени управни одбор „на нивоу“ акционарског друштва, што подразумева да је целокупна документација „у надлежности“ тог управног одбора, због чега овим поднеском као противника предлагача означавају матично друштво „ПУПИН ТЕЛЕКОМ“ а. д., као правног следбеника „претходног организационог облика управљања“. Након што су се првоозначени противник предлагача – „ПУПИН ТЕЛЕКОМ-ИНЖЕЊЕРИНГ“ д. о. о. и другоозначени противник предлагача – „ПУПИН ТЕЛЕКОМ“ а.д. 25. фебруара 2009. године изјаснили о наведеном поднеску предлагача, тако што су истакли да се противе субјективном преиначењу захтева, Трговински суд у Београду донео је решење Р.691/08 од 7. априла 2009. године, којим се не дозвољава преиначење предлога и одбија захтев предлагача од 1. и 15. августа 2005. године за издавање судског налога.

Против овог решења предлагачи су 27. априла 2009. године изјавили жалбу. Виши трговински суд је, одлучујући о поднетој жалби, донео решење Пвж. 393/09 од 29. септембра 2009. године, којим је одбио као неосновану жалбу предлагача и потврдио решење Трговинског суда у Београду Р. 691/08 од 7. априла 2009. године.

4. Уставом Републике Србије, између осталог, 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 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 може ограничити начин коришћења имовине, да се одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено је само у складу са законом (члан 58).

Законом о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 125/04) прописано је: да је привредно друштво дужно да своје ортаке, чланове или акционаре информисе о свом пословању и финансијском стању и да им учини доступним информације и документа која се у складу са овим законом, оснивачким актом или статутом морају учинити доступним, да надлежни орган или овлашћено лице привредног друштва које не поступи на начин из става 1. овог члана одговара за штету која је тиме проузрокована ортацима, члановима или акционарима друштва, као и да ако надлежни орган пропусти да изврши дужност из става 1. овог члана, ортаци, чланови и акционари могу поднети писани захтев суду да у ванпарничном поступку изда налог за поступање на начин из става 1. овог члана (члан 43); да се одредбе овог закона којима се уређује приступ актима и осталим документима акционарског друштва и приступ актима акционарског друштва по одлуци суда, сходно примењују и на приступ актима и осталим документима друштва с ограниченом одговорношћу и приступ актима друштва с ограниченом одговорношћу по одлуци суда (члан 175); да је акционарско друштво дужно, ако посебним законом није друкчије прописано, да акта из члана 342. овог закона стави на располагање сваком акционару или ранијем акционару за период у коме је био акционар друштва, ради копирања и остваривања права увида и то у радно време друштва у просторијама друштва (члан 343. став 1); да ако чланови управног одбора акционарског друштва одбију да ставе на располагање акта у складу са чланом 343. овог закона, у року од пет дана од дана подношења писаног захтева, лице које има право на увид може тражити у ванпарничном поступку од суда да му омогући остварење овог права, као и да по овом захтеву суд доноси одлуку у року од три дана од дана подношења захтева (члан 344. ст. 1. и 2); да је Управни одбор подређеног друштва дужан да за годишњу скупштину акционара или чланова друштва припреми писани извештај о односима са осталим чланицама друштва повезаних капиталом у претходној пословној години као саставни део извештаја о пословању друштва, да ако је ревизија финансијских извештаја подређеног друштва по закону којим се уређује рачуноводство и ревизија обавезна, то важи и за ревизију извештаја његовог управног одбора о односима друштва са другим чланицама друштва повезаних капиталом, као и да чланови или акционари друштва повезаних капиталом у смислу овог закона морају имати целовиту информацију о структури групе, систему управљања, лицима која управљају групом, пословима који се обављају унутар групе, као и о принципима решавања сукоба интереса појединог друштва и других повезаних друштва (члан 372).

Одредбом члана 30. став 2. Закона о ванпарничном поступку („Службени гласник СРС“, бр. 25/82 и, 48/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95

и 18/05) прописано је да се у ванпарничном поступку сходно примењују одредбе Закона о парничном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено.

Одредбом члана 10. Закона 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, као и да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова.

5. Оцењујући наводе и разлоге изнете у уставној жалби са становишта повреде права на суђење у разумном року, као елемента права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да је ванпарнични поступак чије се трајање оспорава уставном жалбом отпочео подношењем предлога овде подносилаца уставне жалбе Трговинском суду у Београду 1. августа 2005. године, да је уставна жалба поднета 5. децембра 2008. године, а да је предметни ванпарнични поступак окончан доношењем решења Вишег трговинског суда Пвж. 393/09 од 29. септембра 2009. године, те да је наведени поступак трајао укупно четири године и два месеца.

Са друге стране, оцењујући период у односу на који је Уставни суд надлежан да цени повреду права на суђење у разумном року, Суд констатује 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 је судски поступак по својој природи јединствена целина, која почиње покретањем тог поступка, а завршава се доношењем одлуке којом се поступак окончава, Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се приликом оцене разумног рока, у конкретном случају, узме у обзир целокупни период трајања ванпарничног поступка, почев од 1. августа 2005. године, када је поднет предлог, па до његовог правноснажног окончања – 29. септембра 2009. године.

Наведена дужина трајања ванпарничног поступка, с обзиром на његову врсту и природу, сама по себи указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, појам разумног трајања поступка је 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 органа који су водили поступак, као и значаја права о коме се у поступку одлучује за подносиоца, који се морају процењивати у сваком појединачном случају, према његовим специфичним околностима.

Испитујући наведене критеријуме у конкретном случају, Уставни суд указује да је задатак Трговинског суда у Београду био само да да правну оцену да ли предлагачи, с обзиром на то да су акционари, односно бивши акционари матичног привредног друштва, о чему су доставили доказе уз поднети предлог, имају право увида у документацију зависног деоничарског друштва, чији је оснивач наведено акционарско друштво и да, уколико нађе

да ово право имају, донесе решење којим одбија или усваја предлог, водећи рачуна о томе у коју документацију од оне која је наведена у предлогу се може извршити увид.

Међутим, Трговински суд у Београду је прво донео решење којим је делимично усвојио предлог, али да га претходно није доставио противнику предлагача на изјашњење. Стога је, између осталог, Виши трговински суд укинуо првостепено решење и предмет вратио на поновно одлучивање. Потом је Трговински суд у Београду шест и по месеци након враћања списа предмета, донео решење којим је одбацио предлог подносилаца као недозвољен, јер је о истом предлогу већ одлучено у предмету тог суда Р. 531/05, иако се заправо није радило о истоветним предлозима. Против овог решења предлагачи су изјавили жалбу 8. децембра 2006. године, али је Трговински суд у Београду списе овог предмета доставио Вишем трговинском суду скоро годину дана касније, пропутивши, при томе, да здружи списе предмета Р. 531/05, како би другостепени суд могао да одлучи о основаности жалбе, те је виши суд списе вратио првостепеном суду, коме је требало три и по месеца да поступи по налогу другостепеног суда и достави тражене комплетне списе. Након што је Виши трговински суд донео решење Пвж. 223/08 од 9. априла 2008. године, којим је укинуо решење Трговинског суда у Београду и том суду 24. априла 2008. године вратио списе предмета на поновни поступак, трговински суд је тек шест месеци касније, решењима од 29. октобра и 7. новембра 2008. године, наложио странкама да се изјасне, односно доставе одређене доказе, да би, пошто су странке 18. новембра, односно 1. децембра 2008. године поступиле по налозима, суд четири месеца касније – 7. априла 2009. године донео треће по реду решење, којим је одбио предлог као неоснован.

Уставни суд је, такође, утврдио да понашање подносилаца уставне жалбе није допринело дужини трајања ванпарничног поступка.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је погрешним и неделотворним поступањем, Трговински суд у Београду искључиво одговоран што је о захтеву подносилаца уставне жалбе одлучивано више од четири године, у поступку у коме је, сагласно одредби члана 344. став 2. Закона о привредним друштвима, одлука требало да буде донета у року од три дана од дана подношења захтева.

Стога је Уставни суд утврдио да је подносиоцима уставне жалбе у ванпарничном поступку који се водио пред Трговинским судом у Београду у предмету Р. 691/08 повређено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, усвојио уставну жалбу.

Уставни суд је, крећући се у границама захтева подносилаца уставне жалбе и у складу са усвојеним ставом о начину отклањања штетних последица повреде права зајемченог Уставом, на основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се правично задовољење подносилаца уставне жалбе због утврђене повреде права, у конкретном случају, оствари објављивањем ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, те је одлучено као у ставу 3. изреке.



6. Оцењујући допуштеност уставне жалбе у делу којим су оспорени наведени акти Трговинског суда у Београду и Вишег трговинског суда, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на имовину, зајемчених одредбама чл. 32, 36. и 58. Устава, Суд је утврдио да је уставна жалба у овом делу недозвољена из следећих разлога:

Као прво, из одредбе члана 170. Устава, као и из одредаба чл. 82. и 113. Закона о Уставном суду произлази да се уставна жалба може изјавити само против појединачног акта који је донет или радње која је извршена након ступања на снагу Устава Републике Србије, 8. новембра 2006. године. Стога је Уставни суд утврдио да у односу на део уставне жалбе којим се оспоравају закључак Трговинског суда у Београду Р. 525/05 од 3. августа 2005. године, решење Вишег трговинског суда Пж. 11883/05 од 13. марта 2006. године, решење Вишег трговинског суда Пж. 11095/05 од 26. децембра 2005. године, решење Вишег трговинског суда Пж. 11547/05 од 6. децембра 2005. године, решење Вишег трговинског суда Пж. 1281/05 од 24. новембра 2005. године и решење Вишег трговинског суда Пж. 12619/05 од 24. новембра 2005. године, нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка по поднетој уставној жалби, јер су оспорени појединачни акти донети пре ступања на снагу Устава.

Друго, како из наведених одредаба Устава и Закона произлази да се уставна жалба може изјавити само против појединачних аката или радњи против којих су исцрпљена правна средства, то је Суд утврдио да ова претпоставка није испуњена у односу на оспорено решење Вишег трговинског суда Пж. 223/08 од 9. априла 2008. године, јер је уставна жалба изјављена против другостепеног решења којим је укинута првостепена одлука и предмет враћен на поновни поступак, у коме ће надлежни органи наставити да одлучују о праву или обавези подносилаца.

Уставни суд указује да се, како то следи из одредбе члана 84. став 1. Устава, уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта који се оспорава. Стога, уставна жалба у овом делу не би била благовремена, с обзиром на то да је оспорено решење достављено подносиоцима уставне жалбе 14. маја, односно 6. и 26. јуна 2008. године, а уставна жалба је изјављена 5. децембра 2008. године.

Коначно, у погледу дела уставне жалбе којим је оспорено решење Трговинског суда у Београду Р. 691/08 од 7. новембра 2008. године, Уставни суд је констатовао да је оспореним актом наложено предлагачима, овде подносиоцима уставне жалбе да прецизно означе противника предлагача, односно да је у питању процесни акт којим се не одлучује о правима и обавезама подносилаца уставне жалбе. Како из одредбе члана 170. Устава, односно члана 82. Закона о Уставном суду произлази да је једна од претпоставки за изјављивање уставне жалбе и та да се уставном жалбом оспорава појединачни акт којим је одлучивано о неком праву или обавези подносиоца уставне жалбе, јер је само такав акт подобан да повреди неко од Уставом зајемчених права или слобода подносиоца, то је Уставни суд

утврдио да ни у овом делу уставне жалбе нису испуњене претпоставке за вођење поступка.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у делу којим се опорављају акти наведени у тачки 2) изреке одбацио, јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка.

7. Полазећи од изложеног, 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-1427/2008 од 16. децембра 2010. године (,Службени гласник РС“, бр. 12/11)

### *Уставне жалбе из области уједнавања права*

#### **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 Предузећа за инжењеринг, производњу, промет и услуге „МАСТЕР ФРИГО“ д.о.о. Београд и утврђује да је пресудом Врховног суда Србије У. 6161/07 од 13. фебруара 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 о тужби подносиоца.

#### **Образложење**

1. Предузеће за инжењеринг, производњу, промет и услуге „МАСТЕР ФРИГО“ д.о.о. Београд из Београда је 17. јула 2008. године, преко пуномоћника Т. С., адвоката из Београда, поднело Уставном суду уставну жалбу против пресуде Врховног суда Србије У. 6161/07 од 13. фебруара 2008. године, због повреде права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије и права на имовину из члана 58. став 4. Устава.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је предметна роба правноснажно оцарињена 17. априла 2004. године на Царинарници Суботица

и стављена у слободан промет са називом „машине за млекарство“, са пратећом опремом која је разврстана у тарифни став 8434.20 00 00 царинске тарифе и стопом царине 1% и да је тај поступак правноснажно окончан, а да је након тога првостепеним решењем Царинарнице Суботица УП 286/2-05 од 16. јануара 2007. године извршено претарифирање тако што је промењен назив наведених машина, па је уместо произвођачког назива наведено да су у питању машине за хлађење млека, са тарифним ставом 8418.69 00 90 и стопом царине од 7%; да је царински орган основ за измену правноснажног решења нашао у одредби члана 105. став 5. Царинског закона; да се измена царинске обавезе која је правноснажно утврђена може извршити само ако је испуњен услов да је раније царинење извршено на основу неистинитих или непотпуних података; да се у оспореној пресуди пошло од чињенице да је првобитно царинење са стопом од 1% извршено на основу неистинитих или непотпуних података, а што је претпостављена чињеница, на основу које се не може донети судска одлука, као и да у оспореној пресуди није наведено у чему се састоји неистинитост или непотпуност података у декларацији; да је царинска декларација ЈЦИ УВ-4 број 7919 од 17. априла 2004. године, која се односи на оцарињене машине за млекарство, попуњена на основу рачуна италијанског извозника, а у том рачуну назначен је назив робе – машине за млекарство, фригомилк, са пратећом опремом и наведено је да се роба сврстава у царински код 8434.20 00 00, као машина за млекарство, да се из рачуна иностраног добављача види да је наведени производ и приликом извоза из Италије разврстан у наведени царински код, као и да се предметне машине третирају као машине за млекарство и сврставају у царински код 8434.20 00 00 у Европској унији; да су неистинити подаци да предметна роба спада у остале уређаје за хлађење, машине за хлађење млека, јер то не одговара подацима из фактуре увозника и својствима, техничким карактеристикама и намени увезених предмета; да је неправилно примењена царинска тарифа, јер је „хлађење у машинама за мужу, споредна функција док траје основна намена те машине, односно док млеко не прође кроз ту машину и оде на даљу прераду, као и да се у великом броју случајева уређај за хлађење у тим машинама и не активира, ако у поступку муже постоји други систем за хлађење“; да се и у решењима царинских органа такође наводи да ако је машина подесна за обављање две или више функција, да се онда та машина сврстава у тарифни став који одговара главној функцији те машине, те да се из тог разлога и предметна машина не може сврстати у тарифни став који одговара споредној функцији – функцији хлађења; да се из царинских решења такође може закључити да се ради о машини за мужу, имајући у виду оно што је наведено о улазној и излазној температури и трајању хлађења; да је подносилац предложио царинским органима да се изведе доказ увиђајем тако што би комисија царинског органа присуствовала на лицу места коришћењу тих уређаја приликом муже да би се уверила да ти уређаји служе за мужу, а имају споредну функцију да за време муже расхладе млеко пре него што из тих уређаја оде на прераду, те да је задржавање млека у предметним уређајима ограничено само на

трајање муже, а да је царински орган игнорисао овај предлог, иако би се на овај начин поуздано утврдило која је главна функција ових машина – мужа или хлађење док мужа траје; да Врховни суд Србије није ценио ниједан разлог тужбе, те да оспорена пресуда не садржи разлоге за одбијање тужбе; да је царински орган пре него што је поново почео да одређује царинску стопу од 1%, на лице места послао инжењере који су прегледали предметне машине за млекарство и утврдили да је њихова главна функција мужа и да су одредили царински код са стопом царине од 1%. Подносилац уставне жалбе је предложио да Уставни суд поништи оспорену пресуду Врховног суда Србије У. 6161/07 од 13. фебруара 2008. године, решење Министарства финансија Републике Србије, Управа царина, Комисија за жалбе Управе царина 01/5 број У/П-204/07 од 10. маја 2007. године и решење Царинарнице Суботица број УП-386/2-05 од 16. јануара 2007. године.

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.

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 оспорену пресуду и документацију приложу уз уставну жалбу, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Министарство финансија Републике Србије, Царинарница Суботица је 16. јануара 2007. године, поступајући по упутствима и налогу другостепеног органа, у вези са схватањем из пресуде Врховног суда Србије У. 4253/05 од 28. фебруара 2006. године, донела решење УП-386/2-05 којим је одређено да се мењају одговарајући подаци у декларацији ЈЦИ УВ-4 број 7919 од 17. априла 2004. године, тако што је на страни подносиоца уставне жалбе утврђен царински дуг за робу оцарињену по датој декларацији у износу од 140.269,27, с тим што је наведено да је исти дуг измирен.

Против овог решења подносилац уставне жалбе је изјавио жалбу, која је решењем Министарства финансија Републике Србије, Управа царина, Комисија за жалбе управе царина 01/5 број У/П-204/07 од 10. маја 2007. године, одбијена као неоснована. У образложењу решења донетог по жалби је, између осталог, наведено: да је другостепени орган, по разматрању списка предмета и оцени жалбених навода, нашао да је жалба неоснована; да је Одељење царинске истраге извршило накнадну контролу, између осталих, и предметне декларације и том приликом је утврђено, на основу приложене документације уз декларацију и увидом у каталог произвођача, да роба није исправно сврстана по Царинској тарифи, односно да се иста исправно

сврстава у тарифни став 8418.69 00 90 Царинске тарифе, са стопом царине 7%, о чему је сачињен и записник; да је записник достављен и подносиоцу ради упознавања са чињеницама утврђеним у поступку накнадне контроле, на који се исти и изјаснио, али није доставио нове доказе који би утицали на утврђивање другачијег чињеничног стања у односу на чињенично стање утврђено записником о накнадној контроли; да је првостепени орган утврдио да подносилац декларације није у истој навео тачне податке од којих зависи обрачун царине и других увозних дажбина, с обзиром на то да се предмета роба у складу са Основним правилима за примењивање царинске тарифе правилно сврстава у тарифни став 8418.69 00 90 Царинске тарифе, са стопом царине 7%, као „остали уређаји за хлађење/остало“, а не у тарифни став 8434.20 00 00, са стопом царине 1%, као „машине за млекарство“, како је подносилац предметну робу пријавио; да је сврставање робе у тарифни под-број 8434.20 прецизно дефинисано коментаром царинске тарифе за тарифни број 84.34, те да је наведено да овај тарифни број искључује расхладне уређаје (укључујући и оне специјално конструисане за хлађење и чување млека) и резервоаре за расхлађивање млека, а да су у коментару за тарифни број 84.18 наведени судови за расхлађивање млека, као и да је према напомени 3. уз XVI одељак Царинске тарифе према којој се „машине подесне за обављање две или више функција, сврставају као да се састоје само од оне компоненте или да представљају само ону машину која обавља главну функцију“, као и да се према напомени 2. уз 84. главу Царинске тарифе, „машине или уређаји који одговарају наименовању из једног или више тарифних бројева од 8401 до 8424, а истовремено одговарају наименовању из једног или више тарифних бројева од 8425 до 8480, сврставају у одговарајуће тарифне бројеве од 8401 до 8424, а не у тарифне бројеве 8425 до 8480“, те да је утврђено да се предметна роба правилно сврстава у тарифни став 8418.69 00 90 Царинске тарифе као „остали уређаји за хлађење/остало“, са обликом увоза ЈБ и стопом царине 7%; да се, с обзиром на претходно наведено, предметна роба не може сврстати у тарифни став 8434.20 00 00 с обзиром на чињеницу, а што ни подносилац не спори, да на предметној роби постоји уређај за хлађење млека, то јест за температурно третирање млека; да нису од утицаја наводи да се ради о роби која као главну функцију има мужу млека и да се на истој налази уређај за хлађење који се укључује док траје мужа, а што према мишљењу подносиоца представља споредну функцију.

Подносилац уставне жалбе је против наведеног коначног управног акта поднео тужбу. Врховни суд Србије је на седници одржаној 13. фебруара 2008. године донео оспорену пресуду У. 6161/07 којом је тужба одбијена као неоснована, применом одредбе члана 41. став 2. Закона о управним споровима. У образложењу ове пресуде је, између осталог, наведено: да је у поступку накнадне контроле надлежни орган утврдио да предметна роба није сврстана у одговарајући тарифни став, због чега су морали бити измењени подаци у јединственој царинској исправи; да је накнадном контролом несумњиво утврђено да предметна роба спада у уређаје за хлађење, који се сврставају у тарифни став 8418.69 00 90 Царинске тарифе, са стопом

царине 7%. Врховни суд Србије је у свему прихватио разлоге које је изнео тужени орган у решењу којим је одбио жалбу и оценио неоснованим наводе подносиоца да нису били испуњени законски услови за накнадну контролу, односно измену података у јединственој царинској исправи. Такође, по мишљењу Врховног суда Србије, није испуњен ниједан од кумулативно прописаних услова да суд у спору пуне јурисдикције реши ову управну ствар, посебно стога што је оспорено решење оцењено као правилно и на закону засновано.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се повреду 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 (члан 32. став 1); да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (58. став 4).

За оцену основаности уставне жалбе, у конкретном случају, од значаја су и одредбе Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05, 62/06 и 9/10), којима је прописано: да робу која је у складу са одредбама члана 64. овог закона допремљена царинском органу или до другог места које је царински орган одредио или одобрио, декларације лице које је унело робу у царинско подручје или лице које је преузело одговорност за робу после њеног уласка, или од њих овлашћено лице (члан 68); да се у спровођењу царинског поступка за који је роба декларисана примењују прописи који важе на дан прихватања декларације, ако није друкчије прописано (члан 94); да царински орган може, по службеној дужности или на захтев декларанта, проверавати исправност декларације и после пуштања робе, да царински орган може после пуштања робе, ради провере тачности података наведених у декларацији, да изврши контролу комерцијалних докумената и података у вези са увозом и извозом те робе или у вези са накнадним комерцијалним пословима са том робом, те да ако се накнадном провером декларације утврди да су прописи који уређују царински поступак примењени на основу неистинитих или непотпуних података, царински орган ће, у складу са прописима, предузети потребне мере за правилно спровођење поступка, у складу са новим околностима (члан 105. ст. 1, 2. и 5).

Одредбом члана 1. Закона о царинској тарифи („Службени гласник РС“, бр. 23/01 и 40/01), који се примењивао на дан прихватања царинске декларације, било је прописано да се на робу која се увози у царинско подручје Савезне Републике Југославије плаћа царина по стопама утврђеним у Царинској тарифи, која је одштампана уз овај закон и чини његов саставни део.

Сагласно напмени 2. одељка XVI, главе 84. Царинске тарифе („Службени гласник РС“, бр. 23/01, 61/07 и 5/09), машине и апарати који одговарају наименовању из једног или више тарифних бројева од 84.01 до 84.24 и истовремено одговарају наименовању из једног или више тарифних бројева од 84.25 до 84.80, сврставају се у одговарајуће тарифне бројеве од 84.01 до 84.24, а не у тарифне бројеве 84.25 до 84.80, под условом да напоменом 3. уз

одељак XVI није друкчије прописано; напоменом 3. уз одељак XVI прописано је да ако из тарифних бројева овог одељка не произлази друкчије, да се комбиноване машине које се састоје од две или више машина, спојене тако да образују интегралну целину, и друге машине подешене за обављање две или више допунских или алтернативних функција, сврставају као да се састоје само од оне компоненте или да представљају само ону машину која обавља главну функцију.

Одредбама 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 (члан 13).

Одредбама Закона о управним споровима („Службени лист СРЈ“, број 46/96), који је важио у време покретања поступка, било је прописано: да суд решава спор, по правилу, на основу чињеница које су утврђене у управном поступку (члана 38. став 1); да ако суд нађе да се спор не може расправити на основу чињеница утврђених у управном поступку због тога што у погледу утврђених чињеница постоји противречност у списима, што су оне у битним тачкама непотпуно утврђене, што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања, или ако нађе да су у управном поступку повређена правила поступка што је било од утицаја на решавање ствари, оспорени управни акт поништиће пресудом и у том случају надлежни орган је дужан да поступи онако како је у пресуди одређено и да донесе нов управни акт (члан 38. став 2); да ако би поништење оспореног управног акта по ставу 2. овог члана и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла исправити, или ако је на основу јавних исправа или других доказа у списима предмета очигледно да је чињенично стање друкчије од оног које је утврђено у управном поступку или ако је у истом спору већ поништен управни акт, а надлежни орган није у потпуности поступио по пресуди, суд може и сам утврдити чињенично стање и на основу тако утврђеног чињеничног стања донети пресуду, односно решење (члан 38. став 3).

5. Оцењујући основаност уставне жалбе у погледу повреде права на правично суђење, Уставни суд, пре свега, наглашава да је његова надлежност у поступку по уставној жалби ограничена на утврђивање да ли је појединачним актом или радњом државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења повређено или ускраћено уставно право подносиоца. Уставни суд није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су 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, јер је примена закона била произвољна или дискриминаторска, као и уколико је дошло до повреде одређених процесних права (на приступ суду, на образложеном одлуку, на јавну расправу и др.). Уставни

суд указује да је изван његове надлежности да процењује правилност 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 одлучио на основу чињеница утврђених у поступку пред царинским органима. 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. Судови имају одређену дискрециону оцену у вези са тим које ће аргументе и доказе прихватити у одређеном 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, у поступку по тужби у управном спору, по правилу, решава спор на основу чињеница које су утврђене у управном поступку. Међутим, суд може ако нађе, између осталог, да се спор не може расправити на основу чињеница утврђених у управном поступку због тога што у погледу утврђених чињеница постоји противречност у списима, што су оне у битним тачкама непотпуно утврђене, или што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања, да оспорени управни акт поништи пресудом и наложи доносиоцу оспореног акта поновно поступање и одлучивање, или може и сам утврдити чињенично стање и на основу тако утврђеног чињеничног стања донети пресуду, односно решење.

Подносилац је у поднетој тужби управо указао да је у погледу утврђених чињеница у поступку изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања, као и да постоје противуречности у оспореном решењу царинског органа. Подносилац је, између осталог, истакао да је у образложењу другостепеног решења наведено да се, сагласно напмени 2. одељка XVI, главе 84. Царинске тарифе, машине и апарати који одговарају наименовању из једног или више тарифних бројева од 84.01 до 84.24 и истовремено одговарају наименовању из једног или више тарифних бројева од 84.25 до 84.80, сврставају у одговарајуће тарифне бројеве 84.01 до 84.24, а не у тарифне бројеве од 84.25 до 84.80, под условом да напоменом 3. уз одељак XVI није друкчије прописано. Напоменом 3. уз одељак XVI Царинске тарифе прописано је да ако из тарифних бројева овог одељка не произлази друкчије, да се комбиноване машине које се састоје од две или више машина, спојене тако да образују интегралну целину, и друге машине подешене за обављање две или више допунских или алтернативних функција, сврставају као да се састоје само од оне компоненте или да представљају само ону машину која обавља главну функцију. У тужби је наведено да у другостепеном решењу није образложено зашто су неосновани наводи подносиоца да је у питању машина која као главну функцију обавља мужу. Хлађење у машинама за мужу је споредна функција док траје основна намена те машине, односно



док млеко не прође кроз ту машину и оде на даљу прераду. У великом броју случајева уређај за хлађење у тим машинама се и не активира, ако у поступку муже постоји други систем за хлађење. Из тих разлога предметна машина се по мишљењу тужиоца мора сврстати у тарифни став који одговара њеној главној функцији, а то је апарат за мужу, односно да се тарифирање мора извршити управо у складу са напоменом 3. уз одељак XVI.

Према томе, правилно утврђење шта је главна функција предметне машине представља одлучну чињеницу чијим постојањем се опредељује висина увозне царине од 1% или 7%. Стога је Врховни суд морао оценити изнете наводе тужбе да је та чињеница неправилно утврђена. Ово утолико пре што је тужбом указано да у поновном поступку царински орган није извео ниједан доказ којим би се претходно сврставање увезене машине као апарата за мужу крава показало нетачним. Осим тога Врховни суд је пренебрегао и наводе тужбе да декларант ничим није оспорио утврђено чињенично стање у записнику о накнадној контроли. У тужби је наведено да је декларант оспорио накнадно тумачење царинског органа о главној функцији увезене машине. То је учињено стављањем доказног предлога да се увиђајем стручне комисије царинског органа на лицу места непосредном употребом апарата утврди да ли је његова главна функција мужа или хлађење млека. Истицање таквог доказног предлога је несумњиво у функцији правилног утврђења одлучне чињенице којом се опредељује висина увозне царине. Стога је извођење тог доказа било нужно. Тужбом је указано да царински орган није извео ни тај нити било који други доказ на основу кога би се правилно могло одредити шта представља главну функцију увезене машине. Штавише, у тужби је наведено да царински орган није дао ни било какав разлог због кога није прихватио извођење доказа увиђајем на лицу места.

Имајући у виду да је тужбом побијано другостепено решење засновано искључиво на записнику о накнадној контроли чија је истинитост оспорена, Врховни суд је морао оценити од каквог је значаја неизвођење доказа увиђајем на лицу места од стране стручне комисије царинског органа на правилност записником о накнадној контроли утврђене одлучне чињенице да је главна функција увезене машине хлађење млека.

Уставном жалбом се основано указује да се чином формалног достављања записника о накнадној контроли не може ускратити право декларанта да стварно узме учешћа у том поступку. Учешће у поступку подразумева право на контрадикторност – право обостраног саслушања странака, као конститутивни елемент права на правично суђење. Стварно учешће декларанта у поступку накнадне контроле не подразумева само право формалног предлагања материјалноправних доказа којима се спори утврђено чињенично стање, већ и обавезу органа који поступак спроводи да образложи разлоге због којих такви доказни предлози нису прихваћени. У том контексту Врховни суд је посебно морао да цени од каквог је значаја тужбени навод да је царински орган пре него што је поново одредио царинску стопу од 1% послао на лице места инжењере који су прегледали предметну машину

и утврдили да је њена главна функција мужа, због чега је у свим доцнијим поступцима царињења примењена стопа од 1%.

Из наведеног произлази да Врховни суд Србије није ценио наводе подносиоца уставне жалбе 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. Стога је Уставни суд оценио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

Уставни суд истиче да је равноправност странака у поступку основни правни принцип који садржи право на правично суђење. Процесноправна једнакост и равноправност странака у поступку се односи на сваку фазу поступка пред судом. То подразумева право учесника у поступку да изнесе чињеничне и правне ставове, да предлажу доказе и учествују у њиховом извођењу (Стална пракса суда, ECHR, случај *Neumeister*, пресуда 27. јуна 1968 године, Series A, no. 8, пресуда *Dombo Beeher*, 27. октобар 1993. године, Series A, no. 274-A).

Право на предлагање и извођење доказа проистиче из принципа процесноправне равноправности странака, а ово право је повређено у сваком случају када суд ради утврђивања исте околности усваја доказни предлог једне, а одбија доказни предлог друге стране без образложења, у предметној уставноправној ствари – подносиоца уставне жалбе. Право на образложену судску одлуку представља право странака у циљу остварења права на правично суђење. Право на образложену судску одлуку истовремено представља и обезбеђење контроле рада судова, па из тих разлога у случају повреде или ускраћивања Уставом зајемчених права, ствара могућност побијања судске одлуке.

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 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 надлежан суд о изјављеној тужби подносиоца уставне жалбе донесе нову, образложену одлуку.

Захтев подносиоца уставне жалбе којим је тражио да Уставни суд утврди и повреду права на имовину, за сада је преурањен, имајући у виду да ће о тужби подносиоца уставне жалбе бити поново одлучивано, чиме ће и евентуална повреда назначеног права бити преиспитана по наведеном правном средству у управном спору пред надлежним судом, због чега је уставна жалба у овом делу одбијена, сагласно члану 89. став 1. Закона о Уставном суду.

6. На основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

## ЗАЈЕДНИЧКО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету Уж-819/2008

Пред Уставним судом у току је више десетина поступака по уставним жалбама истог подносиоца – предузећа „Мастер фриго“, изјављених поводом правоснажно окончаних поступака накнаде царинске контроле увоза исте врсте робе. Сви наведени предмети се заснивају на битно истоветном чињеничном и правном основу. С обзиром на то да је Суд до сада донео Одлуку само у предмету Уж-819/2008, намера нам је да својим издвојеним мишљењем у односу на ову одлуку подстакнемо већину судија које су за њу гласале да још једном размотре ваљаност аргумента који су у њој изнети. Сматрамо да је одлучивање у овом предмету од великог значаја за судску праксу због одређивања мере у којој се Уставни суд у поступку по уставној жалби може упуштати у испитивање чињеничног стања утврђеног у поступку пред управним органима и редовним судом, као и у њихово дискреционо овлашћење у спровођењу доказног поступка на основу кога ће утврдити чињенично стање битно за решење ствари. Ова питања су у свом крајњем исходу значајна за разграничење тзв. законског права које је у надлежности управних органа и судова и тзв. уставног права, чија заштита се обезбеђује пред Уставним судом. На деликатност ових питања указује и чињеница да је Одбор за уставне жалбе из области управног права првобитно дао позитивно мишљење о предлогу одлуке којом се уставна жалба подносиоца „Мастер фриго“ у предмету Уж-982/2008 одбија, а затим дао позитивно мишљење о предлогу одлуке којом се уставна жалба истог подносиоца у предмету Уж-819/2008 уважава, те су на истој седници Суда разматрана два различита предлога одлука у идентичној чињеничној и правној ситуацији.

Констатујемо да нисмо у могућности да се сагласимо са мишљењем већине судија Уставног суда да предметну уставну жалбу треба усвојити, из следећих разлога:

1. На основу навода у уставној жалби и доказа којима Уставни суд располаже може се утврдити следеће:

– да је подносилац уставне жалбе из Италије увезао машину коју је у царинској декларацији ЈЦИ УВ-4 број 7919 од 17. априла 2004. године именовао као „машина за млекарство – фригомилк (лактофризи запремине 300 л, 200 л, 550 л,) контејнери за хлађење млека“, наводећи као шифру робе тарифни став 8434.20 00 Царинске тарифе, за који је прописана царинска стопа 1%;

– да је царински орган по службеној дужности, у складу са одредбом члана 105. став 5. Царинског закона („Службени гласник РС“, број 73/03) (у даљем тексту: Царински закон), спровео поступак накнадне контроле исправности царинске декларације, те увидом у фактуре, каталог иностраног произвођача и друге писмене доказе о увезеној роби установио да је нетачан податак у јединственој царинској исправи у погледу тарифног става (царинска шифра робе), јер је реч о машини која има уређај за хлађење

и служи за температурно третирање (расхлађивање) млека, коју треба сврстати у тарифни став 8418.69 00 90 царинске тарифе, са стопом царине од 7%, па је утврђен новчани износ на име мање плаћене царине и увознику наложена његова уплата;

– да је поступак накнадне контроле исправности царинске декларације правоснажно окончан оспореном пресудом Врховног суда Србије У. 6161/07 од 13. фебруара 2008. године, којом је тужба увозника, овде подносиоца уставне жалбе, одбијена као неоснована;

– да у уставној жалби подносилац поставља питање “ како могу машине за мужу да се сврставају у уређај за хлађење“, наводећи да је као тужилац у управном спору предложио „да се изведе доказ увиђајем на лицу места тако што би комисија царинског органа присуствовала коришћењу тих уређаја приликом муже да би се уверила да ти уређаји служе за мужу а имају споредну функцију да за време муже расхладе млеко пре него што из тих уређаја млеко оде на прераду“.

Наводе подносиоца уставне жалбе да је увезао машине за мужу и да је то у управном поступку требало утврдити увиђајем на лицу места, Уставни суд је, по нашем мишљењу, морао оценити као небитне за решавање спора, јер подносилац увезену робу у царинској исправи није декларисао као машину за мужу, нити је тарифирао као ту машину по тарифном ставу 8434.10 00, већ као машину за млекарство по тарифном ставу 8434.20 00 Царинске тарифе. Упркос томе, већина судија је управо у овим наводима подносиоца нашла основ за уважавање уставне жалбе и поништавање оспорене пресуде Врховног суда Србије.

2. Поводом навода подносиоца уставне жалбе који се односе на предлог да се изведе доказ увиђајем на лицу места, већина судија је закључила следеће: „Истицање таквог доказног предлога је несумњиво у функцији правилног утврђења одлучне чињенице којом се опредељује висина увозне царине. Стога је извођење тог доказа било нужно.“

Са наведеним закључцима се не можемо сложити не само из разлога већ наведеног у тачки 1), већ и због тога што се Уставни суд у својој досадашњој пракси никада није изјашњавао о потреби извођења одређених доказа у поступку пред судовима или управним органима. Напротив, у десетинама својих решења којима је одбацио уставне жалбе, Уставни суд је изразио став да није надлежан да оцењује доказе предложене или изведене у судском поступку, нити да преиспитује правилност закључака редовних судова о појединим изведеним доказима или о неприхватању предложених доказа (нпр. Решење Уставног суда Уж-2480/2010 од 7. јула 2010. године).

Даље, сматрамо да је у овом конкретном случају требало посебну пажњу поклонити специфичностима поступка који је претходио подношењу уставне жалбе. Наиме, уставна жалба је поднета поводом јавне дажбине утврђене у поступку накнаде царинске контроле. Царински поступак представља посебну врсту управног поступка. Једно од основних начела управног поступка је начело истине чија суштина се огледа у утврђивању материјалне истине. То значи да се у управном поступку морају утврдити

све битне чињенице, без обзира на то да ли иду у прилог или на штету странке. Да би се дошло до објективне (стварне) истине, активну улогу у управљању управним поступком има надлежни орган који поступа у складу са начелом официјелности и истражним начелом. Поступајући сагласно овим начелима, орган се, по правилу, не ослања на доказне предлоге странака, већ је сам дужан да изведе све доказе који су неопходни за утврђивање чињеница од којих зависи решење ствари. Доказивање је завршено када орган који води поступак дође до таквог степена уверења о постојању одређених чињеница и околности да о томе више не постоји никаква сумња. Када оцени да постоји потпуна извесност у погледу битних чињеница, орган ће прекинути даљи доказни поступак, уз оцену да је извођење преосталих доказа без утицаја на решење ствари.

Ни Закон о општем управном поступку, нити Царински закон не фаворизују поједине доказе на рачун других, нити садрже правила о редоследу извођења доказа (осим изјаве странке), већ врсту доказних средстава која ће се користити одређује сама садржина управне ствари о којој се решава. Стога се може рећи да су за царински поступак као доказно средство карактеристичне исправе, што не искључује могућност коришћења других доказних средстава, уколико њиховим извођењем могу бити утврђене чињенице које су од значаја за решење ствари. Полазећи од особености царинског поступка, законодавац је одредбама члана 95. Царинског закона прописао да царински орган може, ради контроле прихваћене царинске декларације да: изврши преглед исправа које су приложене уз декларацију; захтева да му декларант достави и друге исправе како би утврдио тачност података наведених у декларацији; изврши преглед робе или узме узорке ради анализе и испитивања робе.

У овом случају, царински органи су располагали исправама из којих произлази: да је увозник 3. октобра 2002. године са ПКБ Корпорацијом – Београд као корисником закључио уговор чији је предмет била испорука и монтажа уређаја за хлађење свежег млека након муже (лактофриз апарата) италијанског произвођача „FIC“, за комплетирање музне опреме на постојећим фармама музних крава корисника, у укупној вредности од 272.530,00 евра; да је у реализацији наведеног уговора увозник увезао више лактофриз (фригомилк) апарата, међу којима је и апарат наведен у царинској декларацији ЈЦИ УВ-4 број 7919 од 17. априла 2004. године, уз коју је приложена одговарајућа фактура; да каталог произвођача о предметној роби наведеној у фактури садржи детаљне техничке карактеристике увезеног апарата, са сликом и техничким цртежом, према којима овај апарат представља расхладни резервоар, чији је основни део хоризонтални цилиндрични танк (контејнер) у коме се обезбеђује хлађење млека. На основу исправа којима су располагали, царински органи су утврдили да се ради о увозу машина за температурно третирање млека и образложили због чега се предметна роба правилно сврстава у тарифни став 8418.69 00 90 Царинске тарифе, са стопом царине 7%, позивајући се на одговарајуће одредбе Коментара који је саставни део интегралног текста Царинске тарифе.

Другостепени царински орган је, при том, оценио да су неосновани наводи жалиоца којима оспорава примену члана 105. став 5. Царинског закона и констатовао да у свом изјашњењу на записник о накнадној контроли царинске декларације од 5. јануара 2007. године, жалилац (увозник) није доставио нове доказе који би утицали на утврђење другачијег чињеничног стања.

Иако није у надлежности Уставног суда да оцењује закључке судова и управних органа о предложеним доказима, имајући у виду да се већина судија ипак изричито изјаснила о томе да је извођење доказа увиђајем у конкретном случају било нужно, осврнућемо се и на ово питање.

Према члану 184. Закона о општем управном поступку, увиђај се врши када је за утврђивање неке чињенице или за разјашњење битних околности потребно непосредно опажање службеног лица које води поступак. Увиђај, дакле, не захтева и не подразумева нарочиту стручност лица које га врши, већ уобичајену моћ чулног опажања.

С обзиром на то да су за правилно тарифирање увезене робе у овом случају, пре свега, биле од значаја техничке и функционалне карактеристике предметне машине, за утврђивање ових чињеница основно доказно средство јесу исправе које прате царинску декларацију, односно које је прибавио царински орган по службеној дужности (каталози произвођача и увозника, подаци о роби на веб страницама произвођача и увозника и сл.). Увиђај као доказно средство које се заснива само на чулном опажању службеног лица није типичан за царински поступак. Уместо увиђаја се, сагласно члану 95. Царинског закона, врши преглед робе или тзв. узорковање, који представљају посебну врсту вештачења од стране стручних лица царинског органа када нађу да исправе нису пружиле довољан основ за контролу царинске декларације. Имајући у виду све наведено, по нашем мишљењу, увиђај не може бити „у функцији правилног утврђења одлучне чињенице којом се опредељује висина увозне царине“, како се то наводи у Одлуци, а самим тим извођење овог доказа није било нужно, јер су техничке карактеристике и функцију увезеног апарата царински органи несумњиво утврдили на основу приложених и прибављених исправа.

Напомињемо да подносилац уставне жалбе на својој веб страници, која је била доступна и царинским органима, рекламира програм лактофриз апарата за брзо хлађење млека након муже, наводећи њихове техничке карактеристике и позивајући се на успешну сарадњу са италијанским произвођачем „FIC“. Дакле, подносилац спорни апарат не рекламира као апарат за млекарство како га је именовано у царинској декларацији, нити као апарат за мужу како га назива у уставној жалби, већ као апарат за брзо хлађење млека након муже, како су га у поступку накнадне царинске контроле именовали царински органи.

Имајући у виду све наведено, још једном истичемо да није у надлежности Уставног суда изјашњавање о потреби извођења одређених доказа у управном или судском поступку. У поступку по уставној жалби, Уставни суд не може обављати општу правну контролу, нити представљати највишу ревизиону инстанцу у одлучивању. У својој пет деценија дугој пракси

одлучивања о уставним жалбама, Савезни уставни суд Немачке редовно наглашава да је управо надлежност стручних судова да тумаче и примењују законско право, док специфичне повреде Устава остају предмет оцене Савезног уставног суда. У погледу обима контроле, тај суд користи тзв. Нескову формулу (назив по судији Karlu Necku), према којој је искључива надлежност стручних судова „установљавање поступка, утврђивање и квалификација чињеничног стања, тумачење закона и њихова примена на појединачни случај“. Поступци примене законског права изузети су из надлежности контроле Савезног уставног суда Немачке, све док није уочљива грешка у тумачењу која почива на начелно нетачном гледишту које је од значаја за једно људско право, а посебно за обим његове заштите и има посебну тежину у свом материјалном значењу за конкретан правни случај.

3. Не слажемо се са мишљењем већине судија да Врховни суд Србије није ценио наводе подносиоца уставне жалбе из поднете тужбе против коначног управног акта у односу на одлучне чињенице које су од значаја за доношење правилне и законите одлуке у управносудском поступку, те да је тиме подносиоцу уставне жалбе повређено право на образложену судску одлуку као елемент права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава.

Прихватајући у свему разлоге наведене у образложењу коначног управног акта због којих је другостепени царински орган одбио жалбу увозника и потврдио првостепено решење, Врховни суд Србије је прихватио и оцену другостепеног органа да увозник није доставио нове доказе који би утицали на утврђивање другачијег чињеничног стања. На овај начин су се, по нашем мишљењу, и другостепени царински орган и Врховни суд Србије изјаснили да је извођење доказа увиђајем на лицу места без значаја за утврђивање другачијег чињеничног стања.

Нисмо сагласни са мишљењем већине судија да је Врховни суд посебно морао да цени од каквог је значаја тужбени навод да је царински орган, пре него што је поново одредио царинску стопу од 1%, послао на лице места инжењере који су прегледали предметну машину и утврдили да је њена главна функција мужа, због чега је у свим доцнијим поступцима царинења примењена стопа од 1%. Најпре, истичемо да овај тужбени навод, поновљен и у уставној жалби, није поткрепљен било каквим доказима који би га, по нашем мишљењу, учинили правно релевантним за разматрање. Дакле, подносилац ни у току поступка накнадне контроле царинске декларације, ни уз тужбу, нити уз уставну жалбу није доставио ниједан релевантан доказ да се предметни уређај сврстава у тарифни став наведен у јединственој царинској исправи. Потврда произвођача „FIC“ од 6. децембра 2005. године „да царински код 84.34.20.00 који користи у својим фактурама представља царински код који се користи свуда у свету при продаји лактофриза“, није документована и одговарајућим царинским исправама које би потврдиле њену садржину. Напомињемо да је у складу са одредбом члана 34. став 1. Царинског закона, на робу која се увозила у царинско подручје плаћана царина по стопи утврђеној Царинском тарифом, а да је, сагласно одредбама члана 68. и 88а истог закона, за тачност података унетих у декларацију

одговарао декларант, у овом случају подносилац уставне жалбе. Такође, истичемо да је подносилац, као увозник, у случају сумње у погледу правилног тарифирања робе, имао могућност да, на основу члана 28. Царинског закона, од царинског органа добије обавезујуће обавештење о сврставању робе по Царинској тарифи. Подносилац не само да није прибавио то обавештење, већ је и након доношења пресуда Врховног суда Србије, чија правоснажност има обавезујућу правну снагу, наставио да предметне уређаје тарифира као машине за млекарство са царинском стопом од 1%, што произлази из навода уставне жалбе.

У погледу садржине и домена права на образложену судску одлуку у управном спору, позивамо се на ранију судску праксу Уставног суда и судску праксу Европског суда за људска права. Према становишту Уставног суда изнетом у Одлуци Уж-2044/2009 од 17. јуна 2010. године, решавање суда у управном спору има своје особености, које се, између осталог, огледају у начелу законитости и начелу ослањања суда на утврђено чињенично стање у управном поступку. С обзиром на то да се у управном спору проверава законитост коначног управног акта на подлози чињеница утврђених у управном поступку, то не постоји обавеза суда да образлаже све наводе тужбе, уколико су они већ истицани у управном поступку који је претходио управном спору и у ком поступку су ти наводи оцењени. Такав случај најчешће постоји када су наводи тужбе у управном спору идентични жалбеним наводима, које је другостепени орган већ разматрао и о истим одлучивао. Наведени став изразио је и Европски суд за људска права, истакавши да обавеза суда да образложи своју одлуку и да узме у обзир аргументе странака не подразумева да суд мора да детаљно одговори на све наводе странака изнете у правном средству о коме се одлучује, већ само на оне које оцени правно релевантним (пресуда *Van de Hurk* против Холандије од 19. априла 1994. године). Ово се поготово односи на одлуке судова виших инстанци у којима се прихватају и користе аргументи нижих судова, односно управних органа и разлози дати у одлукама које су оспорене, јер би у таквим околностима било неприкладно понављати *in extenso* разлоге за доношење одлуке (пресуда *Helle* против Финске од 19. децембра 1997. године).

4. Сматрамо да се Уставни суд у овом случају не може позивати на принцип процесноправне једнакости и равноправности странака у поступку, како то стоји у образложењу Одлуке.

Прво, управни поступак се не заснива на начелу равноправности странака, нити се може говорити о процесноправној једнакости учесника у поступку, јер је управни поступак заснован на начелу официјелности којим се превасходно остварује јавни интерес.

Друго, управни поступак је, по правилу, једностраначки поступак. Главни учесници у управном поступку су управни орган који доноси одлуку у управној ствари и странка – лице о чијим правима, обавезама или правним интересима се одлучује у датом случају. Царински поступак поводом кога је поднета уставна жалба је био једностраначки, а не двостраначки.

Треће, у предметном царинском поступку се стога не може говорити о доказним предлозима једне и друге стране. О таквим доказним предлозима



не може бити речи ни у управном спору у коме је донета оспорена пресуда Врховног суда Србије. Наиме, Врховни суд Србије је оспорену пресуду донео на основу чињеничног стања утврђеног у управном поступку, тако да у управном спору нису извођени докази, није одлучивано о доказним предлозима, нити је утврђивано чињенично стање.

Четврто, из наведеног произлази да се приликом тумачења уставног права на чију повреду подносилац уставне жалбе указује, већина судија није могла позвати на ставове изражене у пракси Европског суда за људска права у случају *Neumeister* и случају *Dombo Beeher*, који немају никакве сличности са предметом одлучивања по овој уставној жалби.

5. С обзиром на све изложено, за разлику од већине судија, сматрамо да је уставну жалбу у овом случају требало одбити као неосновану, па чак и одбацити као недопуштену.

Морамо да констатујемо да уставна жалба предузећа „Мастер фриго“, осим што се у њој подносилац на првој страни позива на повреду права зајемчених одредбама члана 32. и члана 58. став 4. Устава Републике Србије, нема изглед и садржину овог специфичног правног средства. Образложење уставне жалбе се своди искључиво на неправилну примену Царинског закона и повреду процесних закона, које се ниједном речју и ни на једном месту не доводе у везу са повредама означених уставних права. Уставни суд је у великом броју својих решења којима је одбацио уставне жалбе посебно истакао да формално позивање на повреду неког уставног права не чини, само по себи, уставну жалбу допуштеним правним средством. У овом случају, уставна жалба не садржи ни захтев о коме Уставни суд треба да одлучи, што је један од обавезних елемената уставне жалбе прописаних одредбом члан 85. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласни РС“, број 109/07), а уставну жалбу је, при томе, саставио адвокат.

Доносећи Одлуку по оваквој уставној жалби, Уставни суд је одступио од своје досадашње праксе, и то: прво, зато што није вратио уставну жалбу подносиоцу на уређење; друго, тако што је поступио ван граница постављеног захтева (кога и нема) и поништио оспорену пресуду Врховног суда Србије.

Мишљења смо да је подносиоцу уставне жалбе, као странци у поступку накнадне царинске контроле, била дата могућност да учествује у поступку, да износи чињенице и предлаже доказе, а надлежни управни органи су се изјаснили о његовим наводима важним за одлучивање. Оспорена пресуда Врховног суда Србије садржи уставноправно прихватљиве разлоге, образложена је у мери у којој је то потребно да би се оценила законитост коначног решења царинског органа и донета је у управном спору вођеном у складу са меродавним одредбама процесног и материјалног права. Образложење оспорене пресуде у овом случају задовољава захтеве правичног суђења из два разлога: прво, због тога што су у току двостепеног управног поступка надлежни царински органи у својим одлукама већ детаљно навели утврђено чињенично стање, разлоге који су били опредељујући при оцени доказа, материјалноправне прописе на основу којих су донели одлуке, уз објашњење зашто је применом тих прописа на утврђено чињенично

стање разрезана већа царинска обавеза увознику, те оценили битне наводе странака; друго, зато што су у тужби поновљени наводи жалбе који су већ оцењени у другостепеном решењу, па није постојала потреба да се ти наводи поново цене, посебно ако нису од утицаја на решење ствари. Сматрамо да у поступку накнадне царинске контроле, који је правоснажно окончан доношењем оспорене пресуде Врховног суда Србије, није било арбитражности у тумачењу и примени царинских прописа. Због свега изнетог, мишљења смо да подносиоцу уставне жалбе оспореном пресудом Врховног суда Србије није повређено право на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Др Боса Ненадић, председник Суда  
Катарина Манојловић Андрић, судија

### **Повреда права на имовину из члана 58. став 2. Устава**

Уставни суд донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба М. И. изјављена због повреде права на имовину из члана 58. став 2. Устава у поступку експропријације, који се водио пред Одељењем за имовинскоправне послове Општинског секретаријата за урбанизам, комунално-стамбене и грађевинске послове општине Савски венац у предмету 465-52/89-III-03.

2. Налаже се градској општини Савски венац да у најкраћем могућем року спроведе поступак утврђивања накнаде за експроприсану непокретност М. И.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. М. И. из Београда изјавио је Уставном суду 11. фебруара 2008. године уставну жалбу због повреде основних људских права гарантованих Конвенцијом о људским правима и Уставом Републике Србије.

2. У поступку претходног испитивања поднеска утврђено је да уставна жалба не садржи све податке неопходне за поступање, прописане одредбом члана 85. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), па је Уставни суд, на основу одредбе члана 44. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), дописом од 19. марта 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 уставне жалбе је 26. јуна 2008. године доставио допуну уставне жалбе у којој је навео да му је повређено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава у поступцима који се воде пред Другим општинским судом у Београду у предметима П. 6027/06 и П. 165/07, као и да му је решењем о експропријацији „С. О. Савски венац број 465-52/89“ повређено „право на имовину и становање“. Сматра да му је радњама Другог општинског суда у Београду, у наведеним парничним поступцима, повређено право на суђење у разумном року, јер се оба поступка воде од 2001. године и још увек нису правноснажно окончана. Наводи да је Другом општинском суду у Београду поднео тужбе против Стамбене задруге „Победа“ из Београда и то 24. априла 2001. године тужбу П. 165/07, ради накнаде штете, а 11. јула 2001. године тужбу П. 6027/06, ради предаје стана у посед. Истиче да до сада поступци још увек нису окончани и да му је тиме повређено право на суђење у разумном року. У образложењу своје уставне жалбе подносилац углавном наводи чињенично стање које се односи на управни поступак вођен пред Секретаријатом за урбанизам, комунално-стамбене и грађевинске послове општине Савски венац у поступку експропријације његовог стана, као и нерашчишћене имовинско правне односе са Стамбеном задругом „Победа“, што је и био основ за покретање спорних парничних поступака. Предлаже да Уставни суд заштити његова основна права, утврди правни основ за подношење захтева за накнаду штете, отклони друге штетне последице и одмери „сатисфакцију“ због претрпљене нематеријалне штете од 1989. године до 2008. године, у складу с праксом Европског суда за људска права.

Уставни суд је дописом од 10. октобра 2008. године, сагласно одредби члана 72. став 3. Пословника о раду Уставног суда, захтевао од председника Другог општинског суда у Београду изјашњење на наводе уставне жалбе подносиоца, као и доставу на увид списка наведених предмета. Изјашњење председника Другог општинског суда у Београду, као и копије тражених списка предмета достављени су Уставном суду 12. новембра 2008. године.

Председница Другог општинског суда у Београду је, у изјашњењу о поступањима у спорним предметима, навела да су оба поступка прекинута доношењем решења о прекиду до окончања стечајног поступка над Стамбеном задругом „Победа“, јер је над овом задругом покренут стечајни поступак решењем Трговинског суда у Београду Ст. 83/07 од 14. маја 2008. године. Сматра да су пропусти, које је у складу с начелом диспозиције начинио подносилац, у највећој мери довели до продуженог трајања оба оспорена поступка.

С обзиром на чињеницу да је подносилац уставне жалбе једном уставном жалбом тражио да се утврде повреде права у два одвојена парнична и једном управном поступку, Уставни суд је, сагласно одредби члана 42. став 3. Пословника о раду Уставног суда, раздвојио поступке и одлучивање о повреди права подносиоца уставне жалбе. О постојању повреде права подносиоца

у поступку који се води пред Другим општинским судом у Београду у предмету П. 6027/06 Уставни суд је одлучивао у поступку Уж-197/2008, о повреди права подносиоца у поступку који се води пред Другим општинским судом у Београду у предмету П. 165/07 Уставни суд је одлучивао у предмету Уж-1297/2009, а о постојању повреде права у поступку експропријације, који је вођен пред Одељењем за имовинско правне и стамбене послове градске општине Савски венац, Уставни суд одлучује у предмету Уж-1236/2009.

3. 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 његово Уставом зајемчено право или слобода.

4. Уставни суд је у проведеном поступку извршио увид у приложени документацију и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој правној ствари:

Општински секретаријат за урбанизам, комунално-стамбене и грађевинске послове општине Савски Венац у Београду донео је 22. фебруара 1990. године решење број 465-52/89-III-03 којим је извршио експропријацију стана број 1. на спрату уличне зграде у улици Ц. Х. С. број 13, на катастарској парцели 1170, катастарска општина Београд 5, власништво М. И. Експропријација је извршена у корист општине Савски Венац, а за потребе крајњег корисника Стамбене задруге „Победа“ из Београда, улица Делиградска број 9, у циљу стамбене изградње блока Х а у складу са Детаљним урбанистичким планом подручја „Славија“ („Службени лист града Београда, број 11/80). Истим решењем, овде подносилац уставне жалбе је обавезан да по правноснажности решења и обезбеђења доказа о вредности експроприсане непокретности, означени стан преда у државину крајњем кориснику експропријације. Крајњи корисник експропријације, Стамбена задруга „Победа“ обавезан је да пре рушења предметне зграде носиоцу стана правног права – ранијем власнику наведеног стана, обезбеди коришћење одговарајућег стана. Овим решењем предвиђено је да ће накнада за експроприсану непокретност бити одређена у посебном поступку, по правноснажности овог решења и након процене вредности експроприсаног стана. У образложењу решења наведено је да је решење донето по предлогу за експропријацију број У-36/89 од 12. маја 1989. године који је поднело Јавно правобранилаштво општине Савски венац. Постојање општег интереса за стамбену изградњу на наведеној локацији и експропријацију утврђено је из извода из Детаљног урбанистичког плана подручја „Славија“ („Службени лист града Београда“, број 11/80). Закључком Извршног савета општине Савски венац број 06-15/22-I-02 од 13. јуна 1985. године препоручено је

Градском заводу за уређење грађевинског земљишта да се локација у комплексу између улица Цара Хаила Селасија, Бирчанинове, Делиградске и Немањине додели Стамбеној задрузи „Победа“. С обзиром на то да су Јавно правобранилаштво, као предлагач експропријације и Стамбена задруга „Победа“, као крајњи корисник експропријације, доставили сву потребну документацију, а да се М. И. сагласио са експропријацијом под условом да му се исплати правична накнада за стан од 31,80 м<sup>2</sup> који се експроприше, орган управе је утврдио да су испуњени сви законом прописани услови, па је донео решење о експропријацији.

У поступку споразумног утврђивања накнаде за експроприсане непокретности у наведеном предмету број 465-52/89-III-03, који се водио пред Одељењем за имовинскоправне послове Општинског секретаријата за урбанизам, комунално-стамбене и грађевинске послове општине Савски венац, 20. маја 1991. године закључен је споразум о обезбеђењу станова за расељавање власника из експроприсаних станова у улици Ц. Х. С. број 13. у Београду. Споразум је закључен између органа управе, као корисника експропријације, Стамбене задруге „Победа“, као крајњег корисника експропријације и ранијих власника експроприсаних непокретности, уз учешће Јавног правобраниоца. Према одредбама споразума, крајњи корисник експропријације Стамбена задруга „Победа“ прихватила је обавезу да подносиоцу уставне жалбе изгради и пренесе у власништво двособан стан број 23. на VI спрату, површине 70,21 м<sup>2</sup> у Блоку 10 – Славија у улици Ц. Х. С. број 7. и то тако што је Задруга прихватила да финансира изградњу површине од 31,80 м<sup>2</sup> (површина подносиоцевог експроприсаног стана), а подносилац се обавезао да разлику у квадратури стана од 38,41 м<sup>2</sup> финансира личним средствима. Крајњи корисник експропријације је прихватио и обавезу да подносиоцу обезбеди привремени смештај за време док траје градња новог стана и то давањем на коришћење једнособног стана број 39. на X спрату, површине 40,89 м<sup>2</sup>, који се налази у Земуну, улица И. Ц. број 9. Према овом споразуму, потписници су се сагласили да, уколико бивши власници експроприсаних станова остваре право на увећање експроприсане квадратуре по основу заједничких делова зграде (степениште, тераса, таван, подрум...), остварена квадратура умањиће се од квадратуре коју бивши власници треба да доплате крајњем кориснику експропријације. Споразумом је, у случају спора, уговорена надлежност Другог општинског суда у Београду.

Подносилац уставне жалбе, у својству члана задруге и Стамбена задруга „Победа“ закључили су 17. јуна 1992. године уговор о имовинским правима и обавезама број 2463 којим су и уговорно регулисали међусобне односе настале поводом експропријације. Према уговору, Задруга се обавезала да подносиоцу уставне жалбе, као бившем власнику експроприсаног стана, изгради и пренесе у својину двособан стан број 23. површине 70,21 м<sup>2</sup> на VI спрату зграде у Блоку 10 – Славија у улици Ц. Х. С. број 7. Према том уговору, Задруга треба да пренесе подносиоцу 31,80 м<sup>2</sup> новог стана у својину без накнаде, док ће преосталу разлику у квадратури од 38,41 м<sup>2</sup> финансирати подносилац личним средствима. Подносилац је уговором обавезан да износ

који финансира уплати на рачун Задруге у року од 15 дана од дана потписивања уговора, а уколико подносилац не изврши уплату у предвиђеном року, уговор се раскида. Задруга има обавезу да подносиоцу обезбеди стан који по квалитету, структури и површини одговара експроприсаном стану. Предвиђено је да евентуалне спорове решава суд опште надлежности.

Почетком децембра 1995. године, Стамбена задруга „Победа“ је доставила подносиоцу писмену опомену којом га је позвала да своју обавезу плаћања накнаде за разлику у квадратури између стана који треба да се изгради и експроприсаног стана измири у року од 15 дана. Задруга у опомени наглашава да ће се у супротном закључени уговор сматрати раскинутим, а подносиоцу ће експроприсани стан бити исплаћен у складу са Законом о експропријацији.

Стамбена задруга „Победа“ је 6. децембра 1999. године пред Другим општинским судом у Београду са М. Р. из Врања закључила уговор о купопродаји непокретности Ов. 11435/99, којим је продала стан број 39. у Земуну улица Ивана Цанкара број 9. У уговору је наведено да се стан продаје без икаквих терета, било укњижених било неукњижених.

Подносилац уставне жалбе није уплатио наведени уговорени износ, а пред Другим општинским судом у Београду је покренуо парнични поступак против Стамбене задруге „Победа“ ради предаје новоизграђеног стана у посед, односно ради исплате противвредности предметног стана, с обзиром на то да је Задруга стан намењен подносиоцу изградила и продала трећем лицу. Предложио је да суд донесе привремену меру забране располагања туженом новчаним средствима на његовом рачуну до износа који се тужбом потражује. Одлучујући по предлогу, Други општински суд у Београду је 9. марта 2007. године донео решење П. 6027/06 којим је предлог подносиоца за одређивање привремене мере одбио. Суд је 9. октобра 2008. године донео решење о прекиду овог парничног поступка, с обзиром на чињеницу да је над туженом – Стамбеном задругом „Победа“, пред Трговинским судом у Београду отворен стечајни поступак.

Захтевом за испуњење обавеза на основу решења о експропријацији подносилац се обратио Одељењу за имовинскоправне и стамбене послове градске општине Савски венац 30. новембра 2006. године. У захтеву се наводи: да крајњи корисник експропријације Стамбена задруга „Победа“ није испунила своју обавезу преузету Споразумом од 20. маја 1991. године закљученим са подносиоцем и органом управе; да је Стамбена задруга „Победа“ изграђени стан намењен подносиоцу продала трећем лицу; да је ова задруга продала и стан који је обезбедила подносиоцу на коришћење док траје градња новог стана; да подносиоцу као ранијем власнику експроприсаног стана Задруга није исплатила ни накнаду за експроприсани стан; да подносилац није Задрузи исплатио разлику квадратуре између новог и експроприсаног стана јер орган управе у поступку експропријације није утврдио да у квадратуру експроприсане непокретности улазе и заједнички делови зграде (степениште, тераса, таван, подрум), како је требало, па је стога неосновано утврђена обавеза подносиоца да плати разлику квадратуре;

да је подносилац с породицом од 1999. године на улици; да је власник Задруге све станове изграђене на месту где су се налазили експроприсани станови продао трећим лицима; да је директор Задруге „опљачкао сву имовину задруге“ и да је против њега поднето 25 кривичних пријава због такве продаје станова; да је подносиоцу и његовој породици угрожен опстанак и право на становање. Од органа управе подносилац тражи да му врати основна људска права и обезбеди му привремени смештај.

Одељење за имовинскоправне и стамбене послове градске општине Савски венац је 12. јануара 2007. године упутило подносиоцу допис број 465-189/2006-IV-01. У допису се хронолошки наводи цео поступак експропријације, с нагласком на обавезе Стамбене задруге „Победа“ као крајњег корисника експропријације. У допису се посебно указује да је, према Закону о експропријацији и закљученом споразуму о накнади, решавање спорова између ранијег власника и крајњег корисника експроприсане непокретности, насталих због неизвршења обавеза из споразума, у надлежаности редовног суда, па сходно томе орган управе није надлежан за поступање по захтеву ранијег власника експроприсане непокретности. Орган управе такође наводи да је за потребе парничног поступка у предмету П. 6027/06 Другом општинском суду у Београду доставио списе управног предмета број 465-52/89.

Трговински суд у Београду је решењем Ст. 83/07 од 14. маја 2008. године покренуо стечајни поступак над Стамбеном задругом „Победа“. Поред осталих стечајних поверилаца, своје потраживање према овој задрузи пријавио је и подносилац уставне жалбе, захтевајући исплату износа од 2.551.500,00 динара на име накнаде штете и износа од 36.936.000,00 динара на име вредности стана од 152 м<sup>2</sup> који му припада по основу експропријације. На испитном рочишту одржаном 25. септембра 2008. године стечајни управник је условно признао потраживање подносиоца уставне жалбе, зависно од висине потраживања која буде утврђена у прекинутим парничним поступцима Другог општинског суда у Београду П. 165/07 и П. 6027/06 и истог дана о томе донео закључак Ст. 83/07. Стечајни управник је у свом изјашњењу од 10. марта 2010. године навео да стечајни дужник, од имовине која улази у стечајну масу, има само право трајног коришћења на грађевинском земљишту које чини већи број катастарских парцела у катастарској општини Велика Моштаница, уписаних у земљишнокњижном улошку број 676, укупне површине 249,19 ари. Према наводима стечајног управника, процењена вредност овог земљишта од стране вештака износи 41.580.000,00 динара, а износ пријављених и признатих потраживања преко 12.000.000 евра. Након извршеног преноса права трајног коришћења, приступиће се деоби стечајне масе. Овај предмет сада носи ознаку Ст. 16/2010.

5. Одредбама члана 58. Устава, на чију повреду се уставном жалбом указује, поред осталог утврђено је: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1); 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 (став 2).

Одредбама члана 261. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01), прописано је: да се извршење решења донесеног у поступку спроводи ради остваривања новчаних или неновчаних обавеза (став 1); да се извршење може спровести и на основу поравнања, али само против лица које је учествовало у поравнању (став 6). Члан 264. Закона прописује: да се извршење спроводи против лица које је обавезно да испуни обавезу (извршеник) (став 1); да се извршење спроводи по службеној дужности или по предлогу странке (став 2); да се по службеној дужности извршење спроводи кад то налаже јавни интерес, а да се извршење које је у интересу странке спроводи по предлогу странке (тражилац извршења) (став 3). Према одредби члана 265. овог закона извршење решења се спроводи административним путем (административно извршење), а у случајевима предвиђеним овим законом – судским путем (судско извршење). Одредбама члана 266. Закона предвиђено је да се извршење ради испуњења неновчаних обавеза извршеника спроводи административним путем. (став 1), као и да се, између осталог, извршење ради испуњења новчаних обавеза спроводи судским путем (став 2). Сходно одредби члана 267. овог закона, административно извршење спроводи орган који је ствар решавао у првом степену, ако посебним прописом није друкчије одређено.

Чланом 1. став 1. Закона о експропријацији („Службени гласник СРС“, бр. 40/84, 53/87, 22/89 и 15/90 и „Службени гласник РС“, број 6/90 и „Службени лист СРЈ“, број 53/95), који је био на снази у време експропријације, прописано је да се непокретности на којима постоји право својине могу уз правичну накнаду експроприсати или се то право може ограничити када је то потребно ради изградње привредних, стамбених, комуналних, здравствених, просветних и културних објеката, објеката народне одбране и других објеката од општег интереса. Члан 3. овог закона прописује: да се непокретности на којима постоји право својине могу експроприсати или се то право може ограничити тек пошто је на начин одређен законом утврђено да постоји општи интерес за изградњу објекта односно извођење других радова (став 1); да постојање општег интереса у смислу става 1. овог члана утврђује скупштина друштвено-политичке заједнице или други орган одређен законом (став 2). Одредбом члана 4. Закона је прописано да непокретност на којој постоји право својине даном правоснажности решења о експропријацији постаје друштвена својина (потпуна експропријација). Одредбама члана 8. Закона је предвиђено: да се експропријација може вршити у корист и за потребе друштвено-политичке заједнице, месне заједнице, организације удруженог рада, самоуправне интересне заједнице, друштвено-политичке организације, законом одређене друштвене организације и друге самоуправне организације и заједнице (корисник експропријације) (став 1); да се у градовима и насељима градског карактера експропријација врши у корист општине, а за потребе друштвено правног лица из става 1. овог члана, као крајњег корисника (став 2). Члан 11. Закона, између осталог, прописује: да за експроприсану непокретност сопственик има право на правичну накнаду (став 1); да се одређивањем правичне накнаде не могу



битно погоршавати услови живота и рада које је сопственик имао на основу коришћења те непокретности (став 2); да накнаду за експроприсану непокретност плаћа корисник експропријације (став 4). Чланом 17. овог закона, између осталог, је предвиђено: да се накнада за експроприсану непокретност одређује у новцу (став 1); да је до предаје у посед објекта који се даје у својину на име накнаде, корисник експропријације дужан да пре рушења експроприсаног објекта, ранијем сопственику омогући коришћење другог објекта (став 6); да се по споразуму странака накнада може одредити у виду давања друге непокретности у својину, сусвојину или на коришћење, односно у другом облику (став 7). Према члану 17а Закона, корисник експропријације је дужан да ранијем сопственику – кориснику експроприсане стамбене зграде или стана, односно пословне просторије коју је користио за обављање пословне делатности, на његов захтев, да у својину другу стамбену зграду или стан, односно пословну просторију, одговарајуће вредности (став 1), а обавезу из става 1. овог члана корисник експропријације дужан је да изврши пре рушења експроприсаног објекта (став 2). Члан 17б овог закона, између осталог, прописује: да је корисник експропријације, односно ранији сопственик дужан да другој страни исплати разлику вредности, у случају да се тржишне вредности експроприсаног објекта и објекта који се даје на име накнаде у својину или сусвојину разликују (став 1); да обавезу из става 1. овог члана ранији сопственик има само у случају кад се сагласи да му се на име накнаде да у својину или сусвојину објекат веће тржишне вредности од тржишне вредности експроприсаног објекта (став 2); да се начин, услови и рок исплате разлике тржишних вредности објеката из става 2. овог члана утврђује споразумом странака, односно одлуком суда (став 3). Према члану 17в Закона, ако ранији сопственик не прихвати да му се за експроприсану непокретност да у својину или сусвојину друга непокретност из члана 17. став 4. и члана 17а овог закона, корисник експропријације је дужан да му исплати тржишну вредност такве непокретности, без обавезе обезбеђења друге непокретности. Чланом 19. овог закона је прописано: да се накнада за експроприсану непокретност утврђује споразумом (став 1); да се споразум о накнади за експроприсану непокретност закључује пред општинским органом управе надлежним за имовинско правне послове (став 2). Према члану 31. Закона, између осталог, поступак по предлогу за експропријацију спроводи и решење доноси орган управе надлежан за имовинскоправне послове општине на чијој се територији налази непокретност предложена за експропријацију (став 1). Према члану 35. овог закона, трошкове поступка експропријације сноси корисник експропријације. Члан 38. став 4. Закона предвиђа да, у случају спора, имовинскоправне односе између корисника експропријације и сопственика непокретности решава суд опште надлежности. У складу са чланом 44. овог закона, вредност објекта који се даје у својину или сусвојину на име накнаде и вредност експроприсаног објекта, у случају заснивања права својине или сусвојине, одређује се према тржишној вредности тих објеката у моменту заснивања права својине, односно сусвојине (став 1), а висина накнаде у новцу за експроприсане

непокретности одређује се по тржишној вредности, према околностима у моменту закључења споразума о висини накнаде, ако споразум није постигнут, према околностима у моменту доношења првостепене одлуке о накнади (став 2). Члан 67. став 1. Закона предвиђа да се у поступку пред општинским органом управе надлежним за имовинскоправне послове или пред надлежним судом странке могу споразумети: о новчаном износу накнаде, о давању друге непокретности одговарајуће вредности у својину, а ако је у питању стамбена зграда или стан и у сусвојини, уместо експроприсане непокретности, о међусобним доплатама разлике у вредности непокретности, о премештању експроприсаних објеката на друго по прописима дозвољено место, о изградњи прилаза, пролаза и приступних путева, као и другим законом дозвољеним чинидбама. Одредбе члана 68. Закона о експропријацији прописују да споразум о новчаној накнади извршава надлежни суд, а споразум о другим облицима накнаде извршава орган управе надлежан за имовинскоправна послове.

Чланом 1. Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, број 53/95, „Службени лист СРЈ“, број 16/01 и „Службени гласник РС“, бр. 23/01 и 20/09), који је ступио на снагу 5. јануара 1996. године, прописано је да се непокретности могу експроприсати или се својина на њима може ограничити само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Одредбом члана 15. став 7. Закона предвиђено је да је до предаје у посед објекта који се даје у својину на име накнаде, корисник експропријације дужан да пре рушења експроприсаног објекта, ранијем сопственику омогући коришћење другог објекта. Члан 36. овог закона, између осталог, прописује: да по истеку рока од пет година од правоснажности одлуке о накнади, односно од дана закључења споразума о накнади, ранији сопственик експроприсане непокретности, односно његов наследник не може поднети захтев за поништај или измену правоснажног решења о експропријацији (став 4); да о одустанку од предлога за експропријацију и по захтеву за поништај или измену правоснажног решења о експропријацији, решава орган који је по предлогу за експропријацију решавао у првом степену (став 7); да имовинскоправне односе између корисника експропријације и сопственика непокретности у случају спора решава надлежни суд (став 9). Одредбама члана 39. Закона о експропријацији, између осталог, предвиђено је: да ако се експроприше стамбена зграда, стан као посебан део зграде или пословна просторија, корисник експропријације је дужан да ранијем сопственику, носиоцу станарског права и закупцу, обезбеди други стан или пословну просторију у својину, сусвојину, на коришћење, односно у закуп, у року који не може бити дужи од шест месеци, рачунајући од дана иселења из експроприсане зграде, стана или пословне просторије (став 3); да је до обезбеђења стана или пословне просторије, корисник експропријације дужан да пре рушења таквог објекта, лицима из става 3. овог члана обезбеди приврмени смештај који испуњава основне услове становања, односно обављања делатности (одређен број просторија, електрично осветљење, воду и сл.) (став 4). Чланом 59. овог закона прописано

је да се у поступку пред општинском управом или пред надлежним судом странке могу споразумети: о давању друге непокретности у својину или сусвојину, уместо експроприсане непокретности, о новчаном износу накнаде, о међусобним доплатама разлике у вредности непокретности, о премештању експроприсаних објеката на друго, по прописима дозвољено место, о изградњи прилаза, пролаза и приступних путева, као и другим законом дозвољеним чинидама. Према одредби члана 60. Закона, споразум о новчаној накнади извршава надлежни суд, а споразум о другим облицима накнаде извршава општинска управа. Члан 72. овог закона прописује: да ће се поступак по предлогу за експропријацију који није правоснажно окончан до дана ступања на снагу овог закона, окончати по прописима који су важили до дана ступања на снагу овог закона, осим у случајевима када поступак експропријације није правоснажно окончан, а у питању су пословни и стамбени објекти (став 1); да ће се поступак одређивања накнаде за експроприсану непокретност, у коме до дана ступања на снагу овог закона није закључен споразум о накнади, односно није донета правоснажна судска одлука, окончати по одредбама овог закона (став 2).

Одредбом члана 15. став 1. 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) установљава се начело једнаке вредности давања, које прописује да у заснивању двостраних уговора стране полазе од начела једнаке вредности узајамних давања.

6. Устав Републике Србије којим је установљена уставна жалба и гарантовано право на имовину, ступио је на снагу 8. новембра 2006. године. Стога би код оцене повреде права требало разматрати акте и радње који су донети или извршени након 8. новембра 2006. године. Међутим, разлог због кога је Уставни суд стао на становиште да се за утврђивање постојања повреде права на имовину у конкретном случају морају имати у виду акти и радње извршени од дана доношења решења о експропријацији до данас је чињеница да поступак експропријације, по својој природи, представља јединствену и недељиву целину, која почиње доношењем решења о експропријацији, а завршава се исплатом или давањем накнаде за експроприсану непокретност. По становишту Уставног суда, у конкретном случају поступак експропријације још увек није окончан, без обзира на моменат правноснажности решења о експропријацији, с обзиром на то да подносицу уставне жалбе још увек није исплаћена нити дата накнада за експроприсану непокретност. Такође, у конкретном случају се ради о експроприсаном стамбеном објекту за чију експропријацију још увек није закључен споразум о накнади између корисника експропријације и лица чија непокретност је експроприсана, односно није донета правноснажна судска одлука. Стога ће се, сагласно члану 72. Закона о експропријацији који је ступио на снагу 5. јануара 1996. године, овај предмет окончати по одредбама тог закона.

7. Уставни суд је, имајући у виду да до сада није имао релевантну судску праксу, у анализи конкретног случаја пошао од одредбе члана 58. Устава, при томе користећи и тумачења одредаба члана 1. Протокола 1 уз Европску

конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), која је Европски суд за људска права у Стразбуру изнео у својим одлукама, као и од критеријума успостављених овом судском праксом.

Одредбама члана 58. Устава утврђено је, на скоро идентичан начин као и одредбама члана 1. Протокола 1, поред осталог: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1); 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 (став 2).

Члан 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, који гарантује право на имовину, предвиђа: да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, и да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права (став 1); 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 с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни (став 2).

Овај члан Протокола 1 садржи три јасно назначена правила дефинисана на следећи начин: Прво правило је опште природе и изражава принцип мирног уживања имовине. Друго правило се односи на случајеве одузимања имовине и подвргавања имовине одређеним условима. Треће правило полази од права државе да контролише коришћење имовине у складу са општим интересом, путем спровођења закона неопходног за ову сврху. Ова анализа је први пут представљена у предмету *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (бр. 7151/75 и 7152/75 од 23. септембра 1982. године), једној од најважнијих судских одлука у вези с овим чланом Конвенције.

Европски суд за људска права је становишта и да право на заштиту имовине није апсолутно. Оно подлеже ограничењима која су јасно прописана у члану 1. Протокола 1. Мешање у право на мирно уживање имовине дозвољено је само ако су испуњена три услова, и то: да је прописано законом, да је у јавном интересу и да је неопходно у демократском друштву. Сва три услова морају бити кумулативно испуњена. Уколико није испуњен само један од њих, сматраће се да је дошло до кршења Конвенције.

Право на имовину, као једно од фундаменталних права модерног демократског друштва, свакако подразумева и обавезу државе да гарантује његово поштовање.

Пошто је право на имовину заштићено чланом 1. Протокола 1, обавеза је држава да обезбеде да свако лице у оквиру њихове надлежности има на располагању делотворно правно средство за заштиту тог права. У већини држава потписница Конвенције, делотворно правно средство представља судска заштита.

Члан 1. Протокола 1 се, у принципу, примењује када се сама држава умеша у имовинска права или то дозволи трећем лицу. Међутим, овај члан пружа заштиту само и једино онда када је могуће захтевати одређену имовину.

Као што је већ речено, члан 1. Протокола 1 не гарантује право на стицање имовине. С друге стране, у складу са чланом 1. Конвенције, делотворно остваривање права заштићеног чланом 1. Протокола 1 не зависи само од дужности државе да се не меша, већ се могу захтевати и позитивне мере заштите, нарочито у ситуацији када постоји директна веза између мера које подносилац оправдано може очекивати од власти и његовог делотворног уживања своје имовине. У таквим околностима држава може имати обавезу да интервенише како би регулисала поступање приватних лица. Раније је било веома мало судске праксе о позитивним обавезама државе по члану 1. Протокола 1. Међутим, из скорије праксе Суда, јасно је да до позитивних обавеза може доћи у разним околностима. Позитивне обавезе за државу, које произлазе из члана 1. Протокола 1 могу подразумевати одређене мере потребне да се заштити право на имовину, чак и у предметима спорова између приватних лица или компанија (*Fuklev v. Ukraine*, број 71186/01 од 07. јуна 2005. године).

Ставови Европског суда за људска права у Стразбуру од значаја за решавање у овој уставноправној ствари, установљени су како претходно наведеним одлукама, тако и у следећим одлукама: *Iatridis v. Greece* (број 31107/96 од 25. марта 1999. године); *James and others v. The United Kingdom* (број 8793/79 од 21. фебруара 1986. године); *Hentrich v. France* (број 13616/88 од 22. септембра 1994. године); *The former king of Greece and others v. Greece* (број 25701/94 од 23. новембра 2000. године); *Pressos compania Naviera S. A. and others v. Belgium* (број 17849/91 од 20. новембра 1995. године); *Scollo v. Italy* (број 19133/91 од 28. септембра 1995. године); *Popovic v. Serbia* (број 33888/05 од 24. новембра 2009. године).

Поштујући методологију Европског суда за људска права у Стразбуру, коју је прихватио и имплементирао у свој рад Уставни суд, разматрајући да ли је у конкретном случају дошло до кршења одредаба члана 58. Устава, Уставни суд је утврдио да постоји имовинско право које спада у оквир ових одредаба. Такође, Суд је утврдио да је дошло до мешања у то право јер је извршена експропријација стана који је припадао подносиоцу уставне жалбе. И, коначно, природа тог мешања је, по оцени Уставног суда, таква да се примењује правило о одузимању имовине.

Имајући у виду ограничења која су прописана чланом 58. став 2. Устава, Уставни суд је утврдио да је право својине подносиоца уставне жалбе на стану број 1. на спрату уличне зграде у улици Ц. Х. С. број 13, на катастарској парцели број 1170, катастарска општина Београд-5 одузето у корист општине Савски Венац, у складу с одредбама Закона о експропријацији, а за потребе крајњег корисника експропријације – Стамбене задруге „Победа“. Овим решењем о експропријацији Општинског секретаријата за урбанизам, комунално-стамбене и грађевинске послове општине Савски Венац од 22. фебруара 1990. године је, такође, констатовано постојање јавног интереса који је утврђен на основу закона, као и обавеза крајњег корисника експропријације да пре рушења експроприсаног стана обезбеди подносиоцу коришћење одговарајућег стана, као и да ће накнада за експроприсани стан

бити одређена у посебном поступку, након правноснажности решења о експропријацији и процене вредности експроприсаног стана. Споразум о обезбеђењу станова за расељавање власника из експроприсаних станова у улици Ц. Х. С. број 13. у Београду број 465-41/89-III-03 од 20. маја 1991. године, закључен је између Одељења за имовинскоправне послове Општинског секретаријата за урбанизам, комунално-стамбене и грађевинске послове општине Савски Венац, Стамбене задруге „Победа“ и власника експроприсаних станова, уз учешће Јавног правобраниоца. Орган управе који је извршио експропријацију пренео је своје обавезе у вези са накнадом за експроприсану непокретност на крајњег корисника експропријације – Стамбену задругу „Победа“. Овим споразумом је прецизирана и обавеза Стамбене задруге „Победа“ да подносиоцу обезбеди привремени смештај до изградње нових станова, и то стан број 39. у улици И. Ц. број 9. у Земуну. Уговором о имовинским правима и обавезама број 2463 од 17. јуна 1992. године прецизирана је коначна накнада подносиоцу уставне жалбе за експроприсани стан – обезбеђење већег стана уз доплату разлике у квадратури. Дакле, по оцени Уставног суда, право својине је одузето од подносиоца у јавном интересу утврђеном на основу закона. Накнада која је уговорена није била нижа од тржишне. При томе је подносиоцу обезбеђен и адекватан смештај до реализације адекватне накнаде. Дакле, формално постоје услови из члана 58. став 2. Устава да право својине може бити одузето или ограничено а то је да је одузимање извршено у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, с нагласком на чињеници да је накнада уговорена али није реализована.

У односу на услове прописане чланом 1. Протокола 1 уз Конвенцију, мешање у право на мирно уживање имовине било је прописано законом и извршено је у јавном интересу. Ово мешање било је неопходно у демократском друштву, с тим што је преостало да се подносиоцу преда уговорена накнада (стан) да би и услов пропорционалности био до краја испуњен, односно да би се успоставила равнотежа између захтева општег интереса заједнице и захтева основних права појединца. Дакле, услови прописани одредбама члана 58. Устава, као и члана 1. Протокола 1 уз Конвенцију, били би у конкретном случају испуњени у потпуности да је споразумом уговорена правична накнада у виду давања у својину адекватног стана била реализована, односно да је исплаћена тржишна вредност експроприсаног стана. Међутим, крајњи корисник експропријације – Стамбена задруга „Победа“ није поступио по преузетим и уговореним обавезама, односно подносиоцу уставне жалбе није предао други стан као накнаду за експроприсани стан, нити му је исплатио адекватну накнаду. Подносилац уставне жалбе је покренуо парнични поступак против Стамбене задруге „Победа“ ради предаје стана, односно ради исплате адекватне накнаде, али је поступак прекинут јер је над задругом покренут стечајни поступак. Крајњи корисник експропријације је стан, који је требало да преда подносиоцу на име накнаде за експроприсани, продао трећем лицу. Стан који је задруга подносиоцу предала на коришћење као привремени смештај, задруга је такође продала

трећем лицу и тиме онемогућила подносиоца да га користи. Имајући у виду да је над задругом отворен стечајни поступак, Уставни суд констатује да подносиоцу уставне жалбе није предата нити исплаћена накнада утврђена одредбом става 2. члана 58. Устава. На тај начин није испуњен ни услов пропорционалности предвиђен чланом 1. Протокола 1 уз Конвенцију неопходан да би се успоставила равнотежа између захтева општег интереса заједнице и захтева основних права појединца.

Приликом оцењивања одговорности органа управе за своје и обавезе других лица (физичких или правних) у конкретном случају, Уставни суд је имао у виду следеће чињенице: да је Одељење за имовинскоправне послове Општинског секретаријата за урбанизам, комунално-стамбене и грађевинске послове општине Савски венац експропријацију извршило у корист Општине Савски венац; да је експропријација извршена у јавном (општем) интересу; да је своје обавезе по основу експропријације, а посебно обавезу на накнаду подносиоцу, орган управе пренео на Стамбену задругу „Победа“; да Стамбена задруга није обезбедила нити исплатила подносиоцу накнаду за експроприсану непокретност, односно није испунила преузете обавезе; да је подносилац покренуо судски поступак против задруге ради исплате (обезбеђења) накнаде, али је исти прекинут, јер је над задругом покренут стечајни поступак, тако да је законом и склопљеним уговорима и споразумима предвиђено правно средство (судски поступак) постало неделотворно; да је подносилац исцрпео и последње правно средство које му је стајало на располагању – пријављивање потраживања у стечајном поступку, али да се у конкретном случају не може говорити о делотворности овог правног средства, јер вредност стечајне масе износи око 3,5% од износа у стечају пријављених и признатих потраживања, тако да би деобом стечајне масе према правилима о намирењу стечајних потраживања подносиоцу припала накнада за експроприсану непокретност у износу далеко нижем од њене тржишне вредности; да се подносилац, као бивши власник експроприсане непокретности, обраћао органу управе ради испуњења обавеза по решењу о експропријацији, али је орган управе одбио његов захтев, позивајући се на чињеницу да је све обавезе органа управе везане за експропријацију преузела Стамбена задруга „Победа“, као и на чињеницу да је сачињеним споразумима и законом предвиђена судска заштита.

Уставни суд оцењује да је у предметном случају подносилац уставне жалбе као конкретна жртва био изложен појединачном и претераном оптерећењу које се могло сматрати законитим да је подносилац имао могућност која му је формално била на располагању – да у судском поступку добије ефикасну заштиту и испуњење обавезе на накнаду која не може бити нижа од тржишне. Правична равнотежа која је требало да буде постигнута између заштите права на имовину и потреба општег интереса била је, стога, нарушена. У конкретном случају, од органа управе, као репрезента државе – гаранта права на имовину, могу се захтевати и позитивне мере заштите, јер у конкретној ситуацији постоји директна веза између мера које подносилац оправдано очекује од власти и његовог делотворног уживања своје

имовине. У таквим околностима орган управе има обавезу да интервенише како би регулисао поступање приватних лица, с обзиром на то да је одузимање имовине извршено у јавном (општем) интересу. Чињеница да је орган управе ову своју обавезу пренео на друго правно (приватно) лице, не ослобађа га обавезе да предузме мере које су потребне да би се лицу од кога је имовина одузета у јавном интересу обезбедила накнада у складу са Уставом и Законом о експропријацији.

Сумирањем већ изнетих чињеница, Уставни суд оцењује да је предвиђена судска заштита у конкретном случају неделотворна. Стога, разлози правичности и потреба успостављања нарушене равнотеже између општег интереса и заштите права на имовину упућују да се градска општина Савски венац, као корисник експропријације, мора појавити као гарант извршења обавеза по споразуму о обезбеђењу станова за расељавање власника из експроприсаних станова у улици Х. С. број 13. у Београду, број 465-41/89-III-03 од 20. маја 1991. године, закљученом између Одељења за имовинскоправне послове Општинског секретаријата за урбанизам, комунално-стамбене и грађевинске послове општине Савски венац, Стамбене задруге „Победа“ и подносиоца уставне жалбе као бившег власника експроприсаног стана, уз учешће Јавног правобраниоца, без обзира што је општина своју обавезу на исплату накнаде за експроприсану непокретност пренела на Стамбену задругу „Победа“, као крајњег корисника експропријације.

Имајући у виду све напред наведено, Уставни суд је утврдио да је неизвршењем обавеза из споразума о обезбеђењу станова за расељавање власника из експроприсаних станова у улици Х. С. број 13. у Београду од 20. маја 1991. године, у оспореном поступку експропријације који је вођен пред Одељењем за имовинскоправне послове Општинског секретаријата за урбанизам, комунално-стамбене и грађевинске послове општине Савски венац у предмету број 465-52/89-III-03, повређено Уставом гарантовано право подносиоца уставне жалбе на имовину зајемчено одредбом члана 58. став 2. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу усвојио.

8. 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 такве природе да се могу отклонити само тако што ће се подносиоцу уставне жалбе – ранијем сопственику експроприсане непокретности, обезбедити накнада у складу са одредбом члана 58. став 2. Устава, било давањем другог стана адекватне вредности било давањем накнаде за експроприсану непокретност која не може бити нижа од тржишне. С обзиром на то да између ранијег сопственика експроприсане непокретности (подносиоца уставне жалбе) и корисника експропријације (градске општине Савски венац) не постоји споразум о накнади, нити је, као претходни услов утврђена накнада за експроприсану непокретност (давањем другог стана адекватне вредности или давањем новчане накнаде за експроприсану непокретност која не може бити нижа од тржишне), то је, по оцени Уставног суда, неопходно да град-



ска општина Савски венац у најкраћем могућем року спроведе поступак утврђивања накнаде за експроприсану непокретност и, потом, да странке о томе сачине споразум о накнади имајући у виду све елементе из члана 59. Закона о експропријацији, а чија ће се реализација даље спровести по важећим одредбама Закона о експропријацији. Стога је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2) изреке.

Након исплате уговорене накнаде или предаје друге непокретности у својину или сусвојину, орган управе ће о томе известити Основни суд у Београду, у предметима ранијег Другог општинског суда у Београду П. 165/07 и П. 6027/06, као и Трговински суд у Београду, у предмету ранијег Привредног суда у Београду Ст. 116/2010.

9. Имајући у виду да су уставноправна питања која су разматрана у овој одлуци од ширег значаја за остваривање уставности и законитости, људских права и грађанских слобода, Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, закључио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

10. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:



## **II – СТАВОВИ УСТАВНОГ СУДА**



СТАВОВИ УСТАВНОГ СУДА ПОВОДОМ УСТАВНИХ ЖАЛБИ И ЖАЛБИ СУДИЈА И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА КОЈИ НИСУ ИЗАБРАНИ У ПОСТУПКУ ИЗБОРА СПРОВЕДЕНОМ НА ОСНОВУ ЗАКОНА О СУДИЈАМА И ЗАКОНА О ЈАВНОМ ТУЖИЛАШТВУ ИЗ 2008. ГОДИНЕ.

Уставни суд, на седници одржаној 25. марта 2010. године, утврдио је следеће

## СТАВОВЕ

### I

Судије из члана 99. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08) – судије које су биле изабране по одредбама раније важећих закона, а које у поступку избора судија спроведеног на основу одредаба члана 100. важећег Закона о судијама нису изабране на сталну судијску функцију, као и заменици јавних тужилаца из члана 128. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 116/08) – заменици јавних тужилаца који су били изабрани по одредбама раније важећих закона, а који у поступку избора заменика јавних тужилаца спроведеном на основу одредаба члана 129. важећег Закона о јавном тужилаштву нису изабрани на сталну функцију заменика јавног тужиоца, имају право на жалбу Уставном суду, утврђено одредбама члана 148, односно члана 161. Устава Републике Србије и прописано одредбама члана 67. Закона о судијама, односно члана 98. Закона о јавном тужилаштву.

### II

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 Високог савета судства о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова („Службени гласник РС“, број 49/09).

Заменицима јавних тужилаца који Одлуком Државног већа тужилаца о избору заменика јавног тужиоца („Службени гласник РС“, број 106/09)

нису изабрани на сталну функцију заменика јавног тужиоца, а што у складу са одредбом члана 130. став 1. Закона о јавном тужилаштву, за правну последицу има престанак дужности заменика јавног тужиоца коју су до тада обављали, дужност заменика јавног тужиоца престаје 31. децембра 2009. године (члан 130. став 1. Закона о јавном тужилаштву), на основу појединачне, образложене одлуке Државног већа тужилаца која, између осталог, мора да садржи индивидуализоване разлоге због којих одређено лице није изабрано, а који се темеље на критеријумима који, сагласно одредбама члана 82. Закона о јавном тужилаштву и одредбама Правилника Државног већа тужилаца о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоца јавнотужилачке функције, обавезују Државно веће тужилаца приликом избора носилаца јавнотужилачке функције.

СТАВОВИ У ПОСТУПКУ ИСПИТИВАЊА УСТАВНИХ ЖАЛБИ  
И ЖАЛБИ НЕИЗАБРАНИХ ЛИЦА КОЈА СУ ПРВИ ПУТ БИРАНА  
ЗА СУДИЈЕ И НЕИМЕНОВАНИХ СУДИЈА ПОРОТНИКА  
ПО КОНКУРСУ ВИСОКОГ САВЕТА СУДСТВА, КАО И ЈАВНИХ  
ТУЖИЛАЦА КОЈИ СУ БИЛИ НА ДУЖНОСТИ,  
А НИСУ ИЗАБРАНИ ПО КОНКУРСУ ДРЖАВНОГ ВЕЋА ТУЖИЛАЦА

Уставни суд, на седници одржаној 28. маја 2010. године, утврдио је следеће

## СТАВОВЕ

### I

1. Лица која су први пут бирана за судије на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности, по Одлуци Народне скупштине Републике Србије од 29. децембра 2009. године („Службени гласник РС“, број 111/09), и судије поротници који нису именовани за судије поротнике за мандатни период од пет година, по Одлуци Високог савета судства од 27. децембра 2009. године („Службени гласник РС“, број 110/09), немају право на жалбу Уставном суду (утврђено одредбама члана 148. Устава Републике Србије), а право на уставну жалбу имају под условима и на начин прописан Уставом (члан 170) и Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) (чл. 82. до 90).

2. Јавни тужиоци који су били изабрани по одредбама раније важећег закона, а који у поступку избора јавних тужилаца, спроведеног на основу одредаба члана 131. важећег Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 116/08) нису изабрани на функцију јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, имају право на жалбу Уставном суду, утврђено одредбама члана 161. Устава Републике Србије и прописано одредбама члана 98. Закона о јавном тужилаштву.

### II

Изузеће, односно искључење судије  
у поступку по жалби и уставној жалби

У поступку по жалби и уставној жалби пред Уставним судом могућа је сходна примена правног института изузећа и искључења, под условима и на начин прописан чланом 74. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), а сагласно члану 8. Закона о Уставном суду.

О захтеву за изузеће одлучује седница Суда, без учешћа у одлучивању судије чије је изузеће ражено.





# СТАВОВИ О УСЛОВИМА И НАЧИНУ ОДРЖАВАЊА РАСПРАВЕ У ПОСТУПКУ ПО ЖАЛБИ СУДИЈА, ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕ- НИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ ФУНКЦИЈЕ

Уставни суд, на седници одржаној 22. септембра 2010. године, утврдио је следеће

## СТАВОВЕ

### I

#### Обавезност и јавност расправе

Уставни суд ће одржати расправу о основаности разлога за престанак судијске или јавнотужилачке дужности, односно функције.

Расправа је јавна.

Јавној расправи поред учесника у поступку могу присуствовати акредитовани представници средстава јавног информисања и представници стручне јавности до броја расположивих места у судници, а према редоследу пријављивања секретару Уставног суда.

Уставни суд може на предлог учесника у поступку искључити јавност на расправи само у случајевима прописаним одредбом члана 3. став 2. Закона о Уставном суду.

Искључење јавности не односи се на учеснике у поступку, њихове пуномоћнике, односно овлашћене представнике.

По прибављеним изјавама учесника у поступку, Уставни суд може дозволити да расправи на којој је искључена јавност присуствују и представници стручне јавности.

### II

#### Заказивање расправе

Расправу заказује председник Уставног суда, на предлог судије известиоца, уз који је достављен реферат за расправу.

Реферат за расправу садржи:

- ознаку и број предмета;
- име, презиме и место пребивалишта подносиоца жалбе;
- датум подношења жалбе;
- назив оспореног акта, назив органа који га је донео и датум његовог доношења;
- назнаку других правних средстава која је подносилац жалбе изјавио Уставном суду и аката које је оспорио;

- назив суда/јавног тужилаштва у коме је подносилац жалбе обављао судијску или јавнотужилачку дужност, односно функцију;
- назив суда/јавног тужилаштва за које је подносилац жалбе поднео пријаву за избор;
- разлоге за престанак дужности, односно функције наведене у оспореном акту;
- разлоге наведене у жалби;
- спорна питања која треба разјаснити на расправи;
- доказе који су достављени Суду;
- податак о томе да ли је тражено изузеће неког од судија Уставног суда;
- потпис судије известиоца;
- рубрику „Напомене“ у коју се уносе други подаци од значаја за одржавање расправе.

Уз реферат се прилаже жалба, оспорени акт и друга документација неопходна за одлучивање.

Реферат за расправу са прилозима доставља се свим судијама.

### III

#### Позив за расправу

На расправу пред Уставним судом позивају са подносилац жалбе и доносилац оспореног акта (учесници у поступку).

Позив за расправу се доставља учесницима у поступку, најкасније 15 дана пре одржавања расправе. Доносиоцу оспореног акта се уз позив доставља жалба подносиоца.

Позив за расправу садржи:

- ознаку и број предмета;
- правни основ за заказивање расправе (члан 100. став 1. Закона о Уставном суду);
- име и презиме подносиоца жалбе и назив доносиоца оспореног акта;
- време и место одржавања расправе;
- обавештење учесницима у поступку да се на расправи могу изјашњавати само о спорним питањима која се односе на разлоге престанка дужности, односно функције;
- упозорење учесницима у поступку да, у року од 15 дана од дана пријема позива, доставе све доказе којима располажу у односу на предмет расправљања, као и да ће се расправа спровести и одлука донети и ако докази не буду достављени;
- упозорење учесницима у поступку да ће се расправа одржати у њиховом одсуству, уколико расправи не приступе без оправданог разлога;
- потпис председника Уставног суда.

## IV

## Претпоставке за одржавање расправе и одлучивање

Пре почетка расправе Уставни суд утврђује да ли су испуњене претпоставке за одржавање расправе и одлучује о захтеву за изузеће судије Уставног суда.

Изузеће судије Уставног суда може се тражити само на основу писаног и образложеног захтева који је приспео у Суд најкасније три дана пре дана одржавања расправе.

Пре отварања расправе председник Уставног суда констатује да ли су позвана лица присутна, односно да ли су уредно позвана и да ли су оправдала изостанак.

У случају изостанка са расправе једног или оба учесника у поступку, Уставни суд ће одлучити да ли ће се расправа одржати или одложити.

## V

## Ток расправе

Расправом руководи председник Уставног суда.

Председник Уставног суда отвара расправу, објављује предмет расправе и саопштава планирано време излагања учесника.

Након отварања расправе судија известилац укратко излаже спорна питања у предмету о којима ће се расправљати.

Председник Уставног суда затим даје реч овлашћеном представнику доносиоца оспореног акта, а потом подносиоцу жалбе, односно његовом пуномоћнику, уз претходно упозорење да се у излагању изјашњавају само о спорним питањима која су предмет расправе. Планирано време излагања се може продужити на захтев учесника у поступку.

Учесници у поступку се изјашњавају о спорним питањима и околностима од значаја за одлучивање о конкретним разлозима престанка дужности, односно функције.

У току расправе судије Уставног суда могу постављати питања и тражити додатна разјашњења од учесника у поступку о спорним питањима и околностима од значаја за одлучивање о којима се изјашњавају учесници.

Расправу закључује председник Уставног суда.

## VI

## Одржавање реда на расправи

О одржавању реда на расправи стара се председник Уставног суда.

Учеснику у расправи који прекорачи време предвиђено за излагање или који злоупотребљава реч на расправи, председник Уставног суда може, после опомене, одузети реч, односно може удаљити учесника, његовог пуномоћника, односно овлашћеног представника или друго присутно лице које омета ред на расправи.

## VII Записник са расправе

Ток расправе се тонски снима или записује на други одговарајући начин.

Записник на основу тонског снимка, односно записа, сачињава записничар у сарадњи са обрађивачем предмета.

У записник са расправе се уноси:

- ознака и број предмета;
- назив суда;
- датум и време одржавања расправе;
- име и презиме судије известиоца и обрађивача предмета;
- име и презиме подносиоца жалбе и назив доносиоца оспореног акта;
- име, односно назив присутних учесника и њихових пуномоћника или овлашћених представника;
- податак о томе да ли је расправа била јавна или је јавност била искључена;
- одлуке Уставног суда које су донете пре отварања расправе или на расправи;
- транскрипт који садржи само изјаве учесника у поступку, њихових пуномоћника, односно овлашћених представника, израђен на основу тонског записа.

Тонски снимак са расправе представља саставни део записника са расправе.

Тонски снимак могу да преслушају председник и судије Уставног суда, секретар и заменик секретара Уставног суда, као и обрађивач предмета.

Чување, коришћење и преслушавање тонског снимка са расправе врши се на начин прописан Одлуком о начину чувања и коришћења тонског снимка са јавне расправе и седнице Уставног суда.

СТАВ У ПОСТУПКУ ИСПИТИВАЊА УСТАВНИХ ЖАЛБИ  
У ВЕЗИ СА РАДЊОМ НЕЧИЊЕЊА – ПРОПУШТАЊА  
ДА СЕ ДОНЕСЕ ОДЛУКА О МОЛБИ ОСУЂЕНОГ  
ЗА УСЛОВНИ ОТПУСТ

Уставни суд, на седници одржаној 22. јула 2010. године, утврдио је следећи

**СТАВ**

Пропуштање надлежног суда да донесе одлуку о молби осуђеног за условни отпуст у поступку прописаном одредбама члана 522. Законика 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), може довести до повреде права на приступ суду, као елемента права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.



### **III – ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР**





### Акти републичких органа и организација

- |   |             |     |
|---|-------------|-----|
| – Директива о пословима који су неспојиви са службеном дужношћу запослених и постављених лица у Пореској управи | IУ-24/2006  | 163 |
| – Правилник о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања                           | IУо-76/2008 | 166 |
| – Правилник о радним местима, односно пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем         | IУп-99/2009 | 173 |

### Влада

- |  |              |     |
|--|--------------|-----|
| – Уредба о о штрајку полицијских службеника  | IУ-85/2007   | 109 |
| – Уредба о изменама и допунама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама   |              |     |
| Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама  | IУ-115/2002  | 114 |
| – Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама  |              |     |
| Закључак Владе 05 број 120-8133/05 од 22. децембра 2005. године и 05 број 120-3574/06 од 15. јуна 2006. године   | IУ-229/2006  | 120 |
| – Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција   | IУ-63/2007   | 125 |
| – Уредба о изменама Уредбе о начину и условима остваривања права на пензијско и инвалидско осигурање и на накнаду због престанка запослења брачног друга професионалног официра, односно професионалног подофицира | IУп-142/2008 | 132 |
| – Уредба о одређивању делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе  | IУп-121/2009 | 136 |
| – Уредба о изменама Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини  | IУп-264/2009 | 140 |
| – Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама  | IУп-185/2009 | 144 |
| – Одлука о распуштању Скупштине општине Лепосавић и образовању Привременог органа општине Лепосавић  | IУп-192/2009 | 147 |

**Обустава имовине**

- Уредба о изменама и допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ
  - Уредба о измени Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ
  - Уредба о допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ
- |  |              |     |
|--|--------------|-----|
|  | ИУп-127/2008 | 151 |
|--|--------------|-----|

**Грађевинско земљиште**

- конверзија права коришћења у право својине
  - рок за привођење намени
- |  |              |     |
|--|--------------|-----|
|  | ИУз-74/2010  | 11  |
|  | ИУл-123/2009 | 191 |

**Девизна штедња**

- преузимање јавног дуга по основу девизних депозита
- |  |             |    |
|--|-------------|----|
|  | ИУ-260/2003 | 47 |
|--|-------------|----|

**Директива**

- одређивање послова неспојивих са службеном дужношћу
- |  |            |     |
|--|------------|-----|
|  | ИУ-24/2006 | 163 |
|--|------------|-----|

**Закони**

- Закон о планирању и изградњи
  - Закон о научноистраживачкој делатности
  - Закон о пензијском и инвалидском осигурању
  - Закон о оружју и муницији
  - Закон о безбедности саобраћаја на путевима
  - Закон о здравственој исправности животног намирница и предмета опште употребе
  - Закон о приватизацији
  - Закон о здравственој заштити
  - Закон о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по уговорима о девизним депозитима грађана ороченим код Дафимент банке А.Д. Београд, у ликвидацији и по девизним средствима грађана положеним код Банке приватне привреде Црне Горе д.д. Подгорица
  - Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара
  - Закон о порезима на имовину
  - Закон о привредним коморама
  - Закон о пензијском и инвалидском осигурању
  - Закон о приватизацији („пресуђена ствар“)
- |  |              |    |
|--|--------------|----|
|  | ИУз-74/2010  | 11 |
|  | ИУ-70/2006   | 14 |
|  | ИУз-40/2010  | 19 |
|  | ИУ-117/2007  | 23 |
|  | ИУз-329/2009 | 30 |
|  | ИУз-168/2009 | 32 |
|  | ИУз-42/2010  | 36 |
|  | ИУз-214/2009 | 39 |
|  | ИУ-260/2003  | 47 |
|  | ИУз-11/2008  | 54 |
|  | ИУз-158/2008 | 61 |
|  | ИУ-94/2006   | 64 |
|  | ИУ-119/2009  | 70 |
|  | ИУз-49/2008  | 74 |

– Закон о приватизацији („ <i>иресуђена ствар</i> “)	IУз-1/2010	77
– Закон о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („ <i>иресуђена ствар</i> “)	IУз-220/2009	81
– Закон о Уставном суду („ <i>иресуђена ствар</i> “)	IУз-1047/2010	86

### **Заштита животне средине**

– преузимање запослених у фондовима за заштиту животне средине	IУз-198/2009	292
---	--------------	-----

### **Здравство**

– обвезник трошкова контроле здравствене исправности намирница и предмета опште употребе	IУз-168/2009	32
– “изабрани лекар”	IУз-214/2009	39
– остваривање права из обавезног здравственог осигурања	IУо-76/2008	166
	IУо-1640/2010	306
	( <i>иокрешање иосиуика</i> )	
– допунски рад здравствених радника	IУз-164/2008	283
	( <i>иокрешање иосиуика</i> )	
– Статут Лекарске коморе	IУ-295/2006	253
	IУо-172/2009	271

### **Извршење одлука Уставног суда**

– подносилац захтева измену појединачног акта претходно није захтевао од надлежног органа	IУ-284/2009	339
--	-------------	-----

### **Имовина**

– заштита имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ	IУп-127/2008	151
---	--------------	-----

### **Јавна предузећа**

– минимум процеса рада у у предузећима чији је оснивач Скупштина општине Љубовија	IУ-212/2006	196
--	-------------	-----

### **Јавни дуг**

– јавни дуг по основу девизне штедње грађана	IУ-260/2003	47
--	-------------	----

### **Комуналне и сродне делатности**

– снабдевање топлотном енергијом-овлашћење извршног органа јединице локалне самоуправе за доношење општег акта	IУл-29/2009	201
--	-------------	-----

**Локална самоуправа**

– трошкови превоза запослених у општинској управи	IУл-191/2009	181
– услови за обављање делатности ауто такси превоза	IУл-296/2009 IУл-335/2009 IУл-270/2006	205 210 215

**Међународни уговор**

– Споразум између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању (потврђен Законом о ратификацији Споразума)	IУ-279/2006	91
--	-------------	----

**Општи акти јавних служби**

– Правилник о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у Дечјој установи “Сунце” Горњи Милановац	IУо-306/2009	239
– Правила понашања у Гимназији у Чачку (екскурзија)	IУ-58/2007	246

**Обустава пословних**

– Правилник о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Основне школе „Милица Павловић“ у Чачку	IУо-203/2009	250
--	--------------	-----

**Општи акти удружења, других организација и фондова**

– Статут Лекарске коморе Србије	IУ-295/2006	253
---------------------------------	-------------	-----

**Пензијско и инвалидско осигурање**

– Споразум између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању (потврђен Законом о ратификацији Споразума)	IУ-279/2006	91
– утврђивање стажа осигурања са увећаним трајањем	IУз-40/2010 IУп-99/2009	19 173
– понављање поступка за остваривање права	IУ-119/2009	70
– права због престанка запослења брачног друга професионалног официра, односно подофицира	IУп-142/2008	132

**Писма Народној скупштини****(члан 105. Закона о Уставном суду)**

– Закон о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе неусаглашен с Уставом Републике Србије од 2006. године и са међународним правилима и стандардима, као и регулативом ЕУ		
---	--	--

у области безбедности хране и предмета опште употребе.	IУз-168/2009	347
– Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција – уређена питања из домена законодавне материје	IУ-63/2007	348
<b>Плате</b>		
– у јавним службама	IУ-115/2002	114
	IУ-229/2006	120
	IУо-185/2009	144
	IУо-306/2009	239
	IУо-32/2009	294
	<i>(иокрешање иосиуика)</i>	
	IУо-181/2009	310
	<i>(иокрешање иосиуика)</i>	
<b>Покретање поступка</b>		
– Закон о оружју и муницији	IУ-117/2007	265
– Закон о здравственој заштити	IУз-164/2008	283
– Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине	IУз-198/2009	292
– Статут Лекарске коморе Србије	IУо-172/2009	271
– Уредба о поступању државних органа, организација и правних лица према неактивним привредним субјектима брисаним из регистра привредних субјеката	IУ-223/2006	276
– Правилник о стицању и расподели зарада		
– у Служби за стоматолошку здравствену заштиту		
– Здравственог центра “Свети Лука” у Смедереву	IУо-32/2009	294
– Правилник о стицању и расподели сопствених прихода, донација и “ђачког динара”		
– Основне школе “Милица Павловић” у Чачку	IУо-203/2009	303
– Правилник о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања	IУо-1640/2010	306
– Правилник о стицању и расподели зарада у Служби за стоматолошку здравствену заштиту Дома здравља Смедеревска Паланка	IУо-181/2009	310
<b>Порези</b>		
– порез на имовину (ослобођења)	IУз-158/2008	61
– порез на регистровано оружје	IУз-11/2008	54
<b>Приватизација</b>		
– право на акције без накнаде	IУз-42/2010	36
– губитак својства купца капитала	IУз-49/2008	74

- |   |              |    |
|---|--------------|----|
| – раскид уговора о приватизацији              | ГУз-1/2010   | 77 |
| – право на бесплатне акције и новчану накнаду | ГУз-220/2009 | 81 |

### Привредна друштва

- |  |              |     |
|--|--------------|-----|
| – Колективни уговор Предузећа за производњу, дистрибуцију и приказивање филмова “Београд филм” (ретроактивна примена на обрачун зарада)    | ГУо-124/2008 | 233 |
| – Правилник о организацији и систематизацији послова радних места АД “Слога” ИГМ Нови Пазар (надлежност за доношење, ретроактивна примена) | ГУо-188/2009 | 236 |

### Привремена мера

- |   |              |     |
|---|--------------|-----|
| – Закон о Агенцији за борбу против корупције-укидање (престали разлози за обуставу извршења појединачних аката и радњи) | ГУз-849/2010 | 259 |
|---|--------------|-----|

### Привремени орган

- |                       |              |     |
|-----------------------|--------------|-----|
| – у општини Лепосавић | ГУп-192/2009 | 147 |
|-----------------------|--------------|-----|

### Превоз

- |   |              |     |
|---|--------------|-----|
| – трошкови превоза запослених у општинској управи   | ГУл-191/2009 | 181 |
| – ауто такси превоз – услови за обављање делатности | ГУл-296/2009 | 205 |
|   | ГУл-335/2009 | 210 |
|   | ГУ-270/2006  | 215 |

### Процесне претпоставке

- |  |  |     |
|--|--|-----|
| ненадлежност Уставног суда                     |  | 329 |
| неблаговремен предлог или иницијатива          |  | 330 |
| неуредан предлог, иницијатива или други захтев |  | 331 |
| недостатак других процесних претпоставки       |  | 333 |

### Радни односи

- |   |               |     |
|---|---------------|-----|
| – систематизација радних места у општинској управи                        | ГУо-1050/2010 | 187 |
| – поступак доношења   | ГУо-188/2009  | 236 |
| – колективни уговор (заштита синдикалних представника, јубиларна награда) | ГУ-89/2007    | 223 |
| – повратно дејство колективног уговора                                    | ГУо-124/2008  | 233 |

**Ретроактивност (оцена)**

- Споразум између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању (потврђен Законом о ратификацији Споразума) IY-279/2006 91
- Уредба о изменама Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини IYп-264/2009 140
- Колективни уговор Предузећа за производњу, дистрибуцију и приказивање филмова “Београд филм” (ретроактивна примена на обрачун зарада) IYo-124/2008 233
- Закон о пензијском и инвалидском осигурању IY-119/2009 70

**Решавање по жалби судија и јавних тужилаца**

- усвојена жалба неизабране судије VIIIY-189/2010 367
- обустава поступка (повучена жалба) VIIIY-148/2010 379
- VIIIY-24/2010 381
- VIIIY-564/2010 382
- неблагоприятна жалба VIIIY-1059/2010 385
- недостатак других процесних претпоставки (оспореном одлуком није одлучивано о престанку судијске функције подносиоце жалбе) VIIIY-375/2009 383

**Сагасност закона и других општих аката са потврђеним међународним уговорима**

- Закон о здравственој заштити IYз-214/2009 39
- Закон о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по уговорима о девизним депозитима грађана ороченим код Дафимент банке А.Д. Београд, у ликвидацији и по девизним средствима грађана положеним код Банке приватне привреде Црне Горе д.д. Подгорица IY-260/2003 47
- Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара IYз-11/2008 54
- Уредба о допунама Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ IYп-127/2008 151

**Саобраћај**

- интервал обавезног техничког прегледа возила IYз-329/2009 30

<b>Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби</b>		515
<b>Стамбени односи</b>		
– стамбене потребе изабраних, постављених и запослених лица код корисника буџетских средстава	ГУп-264/2009	140
<b>Управни спор</b>		
– искључивање права на вођење управног спора	IУ-117/2007	23
<b>Фискалне касе</b>		
– промет преко фискалних каса	ГУп-121/2009	136
<b>Штрајк</b>		
– право на штрајк полицијских радника	IУ-85/2007	109
<b>УСТАВНЕ ЖАЛБЕ</b>		
– област кривичног права		
Нису повређена права: на поступање с лицем лишеним слободе из члана 28, на ограничено трајање притвора из члана 31, на суђење у разумном року из члана 32. став 1. и члана 33. став 6. ни право на претпоставку невиности из члана 34. став 3, нити начело из члана 18. Устава	Уж-1351/2008	391
Нису повређена права: на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25, на слободу и безбедност из члана 27. ст. 1. и 3, на правично суђење из члана 32. став 1, на правно средство из члана 36. став 2, нити право на неповредивост стана из члана 40. ст. 1. и 2. Устава	Уж-947/2008	401
Није повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1, нити право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава	Уж-305/2008	409
Није повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава	Уж-316/2008	414



Недозвољена уставна жалба – оспорени акти нису акти против којих се може изјавити уставна жалба	Уж-4096/2010	418
<b>– област грађанског права</b>		
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава	Уж-1638/2009	420
Није повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, ни право на правно средство из члана 36. став 2. Устава	Уж-1327/2008	426
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. и права на имовину из члана 58. Устава	Уж-1385/2009	431
Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава	Уж-616/2008	439
Повреда права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава	Уж-1384/2008	452
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава	Уж-1511/2008	461
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава	Уж-1427/2008	473
<b>– област управног права</b>		
Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (са издвојеним мишљењем)	Уж-819/2008	482
Повреда права на имовину из члана 58. став 2. Устава	Уж-1236/2009	498





