

Република Србија
Уставни суд

Едиција
Билтен Уставног суда Србије



УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ



**БИЛТЕН УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ број 1/2011
(збирка аката Уставног суда донетих у 2011. години)**

Едиција

Билтен Уставног суда Србије

Издавачи

Уставни суд

Јавно предузеће „Службени гласник“

За издаваче

Весна Илић Прелић, председник Уставног суда
Др Јелена Триван, директор ЈП „Службени гласник“

Уређивачки одбор

Главни и одговорни уредник

Катарина Манојловић Андрић,
судија Уставног суда

Чланови Уређивачког одбора:

Весна Илић Прелић, председник 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

Приредиле

Љиљана Лазић, саветник Уставног суда
Јасмина Живановић, виши саветник у Уставном суду

Прелом, корекција и дизајн корица

Јавно предузеће „Службени гласник“

Тираж

200

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

Република Србија
Уставни суд

Б И Л Т Е Н

Број 1/2011

Београд,
децембар 2015. године

САДРЖАЈ

I – ПОСТУПАК ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА И САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА СА ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА	8
1. ЗАКОНИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ	9
2. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОР	385
3. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ	391
4. ОПШТИ АКТИ ДРУГИХ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА ...	425
5. ОПШТИ АКТИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ	449
6. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	461
6.1. Општина и град	463
6.2. Грађевинско земљиште	466
6.3. Урбанистичко планирање	472
6.4. Комуналне и друге делатности	476
6.5. Самодопринос	505
7. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ	511
7.1. Општи акти јавних предузећа и других привредних друштава	513
7.2. Општи акти установа	535
7.3. Општи акти удружења	548
8. ЗАСТАЈАЊЕ СА ПОСТУПКОМ	565
9. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА	571
10. ИЗВРШЕЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА	623
11. ПИСМА НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ РС И ВЛАДИ РС	641
II – ПОСТУПАК РЕШАВАЊА СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ	649
III – ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О ЗАБРАНИ РАДА УДРУЖЕЊА ГРАЂАНА	655
IV – ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА ПО ЖАЛБИ НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ	701
V – ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА ПО УСТАВНИМ ЖАЛБАМА	707
VI – СТАВОВИ УСТАВНОГ СУДА	843
ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР	847

**ОДЛУКЕ, РЕШЕЊА И ЗАКЉУЧЦИ УСТАВНОГ СУДА
ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ ЈАНУАР–ЈУЛ 2011. ГОДИНЕ**

**I – 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 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.

Искључивање права на вођење управног спора против коначног управног акта, када законом није предвиђена другачија судска заштита, није сагласно Уставу.

Иако је обезбеђена двостепеност у одлучивању у управном поступку, законом није предвиђен било који вид судске заштите за преиспитивање законитости решења министра унутрашњих послова донетог по жалби против првостепеног решења којим се одбија захев 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, што оспорене одредбе чини несагласним са Уставом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 8. став 10, члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4. 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) нису у сагласности са Уставом.

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 због кога се наведена одредба оспорава, па се може закључити да је разлог оспоравања, заправо, у вези с 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.

Полазећи од разлога оспоравања наведених одредаба Закона, као и одговарајућих одредаба Устава Републике Србије, Уставни суд је, на седници одржаној 7. октобра 2010. године, донео Решење којим је покренуо поступак за оцену уставности члана 8. став 10, члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4. 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), док у односу на одредбе члана 8. став 1. тачка 5), члана 11а став 3. и члана 25. став 3. оспореног Закона није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање њихове неуставности. Решење о покретању поступка Уставни суд је доставио Народној скупштини на одговор, на основу члана 33. став 1. и члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07). Пошто у остављеном року Народна скупштина није доставила одговор, Суд је наставио поступак, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

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:

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 одредбом става 10. овог члана прописано је да се против решења донетог по жалби не може водити управни спор.

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. 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 116 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.

Уставом Републике Србије утврђено је: 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 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 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, нису у сагласности са Уставом. При томе, Уставни суд је имао у виду да је у случајевима утврђеним наведеним одредбама Закона обезбеђена двостепеност у одлучивању 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 захев 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.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 8. став 10, члана 11а став 5, члана 11б став 6. и члана 24. став 4. Закона о оружју и муницији наведеног у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број ИУ-117/2007 од 10. марта 2011. године (,Службени гласник РС“, број 27/11)

Закон о одржавању стамбених зграда
(,Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98 и 1/01)
– члан 18. став 1, члан 21 став 3. и члан 22. став 2.

Својинска овлашћења етажних власника, као заједничара на недељивој својини заједничких делова зграде, не могу бити условљена величином површине станова и других посебних делова зграде чији су власници. Одлуке о питањима која се односе на промену намене заједничких делова зграде могу се доносити под условом да сви етажни власници имају право једнаког одлучивања о начину коришћења заједничких делова зграде, као и право на делотворну заштиту у случају да одлуком скупштине зграде не буде обезбеђен циљ због кога је право на пренамену заједничких делова зграде законом установљено.

Како оспорене одредбе Закона пружају могућност за произвољно и неправедно лишење својине појединих етажних власника на заједничким деловима зграде, што је супротно јемствима права на имовину гарантованим чланом 58. Устава и чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Уставни суд је оценио да на изложени начин није обезбеђена једнакост, равноправност и правна сигурност свих етажних власника у мирном уживању својине на заједничким деловима зграде.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 18. став 1. у делу који гласи: „сагласношћу власника и других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде“, члана 21. став 3. и члана 22. став 2. Закона о одржавању стамбених зграда (,Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98 и 1/01), нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

2. Обустава се поступак за оцену уставности одредбе члана 37. Закона из тачке 1).

Образложење

Уставном суду поднете су иницијативе за оцену уставности одредаба чл. 18, 21, 22. и 37. Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98 и 1/01). У иницијативама се наводи да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са одредбама Устава Републике Србије којима је гарантовано право на имовину. Указује се да је одредбом члана 1. став 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода такође предвиђено 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“. По мишљењу иницијатора, променом намене и могућношћу располагања заједничком имовином вољом већине, како је прописано оспореним одредбама Закона, а не вољом свих власника заједничке имовине, омогућава се „одузимање заједничке својине и њено претварање у искључиву својину или сусвојину трећих лица“. Наводи се да су се, ступањем на снагу Устава Републике Србије од 8. новембра 2006. године и ратификацијом Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, стекли услови да се о уставности оспорених одредаба Закона одлучи сагласно одредбама важећег Устава.

У претходном поступку, поред осталог, Уставни суд је утврдио: да оспорени Закон о одржавању стамбених зграда, који је донет 1995. године, није усаглашен са важећим Уставом Републике Србије, сагласно члану 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије; да је рок за усаглашавање закона донетих на основу Устава Републике Србије од 1990. године истекао 31. децембра 2008. године, те да су се, сагласно члану 167. Устава, стекли услови да Уставни суд изврши оцену уставности оспорених одредаба Закона о одржавању стамбених зграда на основу одредаба Устава који је на снази; да је Уставни суд Решењем IУ-95/06 од 16. јула 2009. године покренуо поступак за оцену уставности оспорених одредаба Закона; да је то Решење доставио Народној скупштини Републике Србије на одговор, као и да је Законодавни одбор, у име Народне скупштине, 27. октобра 2009. године Уставном суду доставио одговор.

У одговору Законодавног одбора Народне скупштине наводи се да оспорене одредбе Закона не представљају основ за искључивање дела власника из права одлучивања које се тиче вршења својинскоправних овлашћења, јер власницима није ускраћено право одлучивања, већ се њима уређује начин управљања и коришћења заједничке недељиве својине. Такође се наводи да оспорене одредбе Закона нису несагласне са уставном гаранцијом о праву мирног уживања својине и других имовинских права, јер је у питању право заједничке недељиве својине као специфично право власника посебних делова зграде које је међусобно условљено, односно невршење права једног власника онемогућава вршење права другог. Истиче се да важећи Устав право на имовину није уредио на битно другачији начин него што је то било прописано одредбама Устава од 1990. године, те да уређивање односа

у погледу начина доношења одлука о коришћењу делова зграде који су у заједничкој својини, са правом учешћа свих власника станова и других посебних делова зграде, уз могућност већинског одлучивања, није несагласно са Уставом Републике Србије, а тиме и са чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Оспореним одредбама Закона прописано је: да скупштина зграде, сагласношћу власника станова и других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде, може донети одлуку о извођењу радова на санацији равнoг крова, односно кровне конструкције којом се сагласној прописима о планирању и уређењу простора и изградње објеката, може изградити, односно адаптирати нови стан (члан 18); да је иста могућност скупштине зграде предвиђена и у случају претварања заједничке просторије у стан или пословни простор одредбама члана 21. Закона, односно могућност да ове радове изведе неко од власника станова или чланова њиховог породичног домаћинства, или треће лице ако се утврди да власници или чланови њиховог породичног домаћинства нису за то заинтересовани; да скупштина зграде, ако заједничка просторија не испуњава прописане услове за претварање у посебан стан, може да донесе одлуку о припајању те просторије суседном стану, односно поткровној просторији сагласношћу власника станова, односно других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде (члан 22). Одредбама члана 37. Закона прописано је да, за време важења Закона о прибављању станова за потребе кадрова и повратак исељених лица у АП Косово и Метохија („Службени лист СРЈ“, број 24/94), првенство у остваривању права на надзиђивање зграда и претварање заједничких просторија у станове имају лица одређена тим законом (став 1), а да одлука органа управљања или писмена сагласност већине корисника станова о давању на коришћење заједничких просторија за становање или обављање пословне делатности, донета до дана ступања на снагу овог закона, представља основ за остваривање права из чл. 21. и 22. овог закона и служи као доказ о праву коришћења ради извођења радова у смислу прописа о планирању и уређењу простора и изградњи објеката (став 2).

Устав Републике Србије гарантује право на имовину, тако што чланом 58. јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1) и уређује 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), те да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (став 4). Одредбама чл. 18. и 20. Устава одређене су границе законодавних овлашћења при уређивању Уставом зајемчених људских права и слобода у која спада и право на имовину, тако што је утврђено да при уређивању начина остваривања појединих права, закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, да права могу бити

законом ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму који је неопходан да се задовољи уставна сврха у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, као и да су при ограничавању права сви државни органи 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. Према члану 21. став 1. Устава, пред Уставом и законом сви су једнаки. Одредбама члана 194. Устава уређена је хијерархија домаћих и међународних општих правних аката, тако што је, поред осталог, утврђено: 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).

Одредбама члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода прописано је 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).

Законом о одржавању стамбених зграда утврђују се 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 и здравље људи, односно којима се обезбеђује сигурност корисника зграде и околине и уређује начин управљања стамбеном зградом (члан 1). Међутим, по мишљењу иницијатора, оспореним одредбама чл. 18, 21. и 22. Закона, омогућава се „одузимање заједничке својине и њено претварање у искључиву својину или својину трећих лица“. Уставни суд је констатовао да се већина закона који садрже одредбе о одузимању или ограничењу права својине и других имовинских права, односе на поступке којима државни орган, односно носиоци јавних овлашћења могу узети одређени део имовине неког лица у јавном интересу. За разлику од тих закона, оспорени закон чије су одредбе оспорене, карактеристичан је по следећем: прво, да уређује правне односе међу појединцима (физичким и правним лицима) као власницима станова и других посебних делова зграде (у даљем тексту: етажни власници); друго, да се правни односи међу етажним власницима уређују у погледу одржавања и коришћења стамбене зграде и њених посебних и заједничких делова; треће, да уређивање начина коришћења заједничких делова зграде

обухвата и могућност да етажни власници којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде, донесу одлуку којом мењају намену заједничких делова зграде, што за последицу може имати да власници којима припада мање од половине укупне површине станова и посебних делова зграде буду лишени имовинских права на појединим заједничким деловима зграде, мимо своје воље.

У решавању спорног уставноправног питања о томе има ли повреде имовинских права власника станова и других посебних делова зграде, променом намене заједничких делова зграде на основу одлуке скупштине зграде донете сагласношћу етажних власника којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде, како је то предвиђено оспореним одредбама чл. 18, 21. и 22. Закона, Уставни суд је пошао од чињенице да право на стан више није уставна категорија, да стамбене зграде и станови као њихови посебни делови више нису у друштвеној својини на којој се према раније важећем Уставу могло стећи право коришћења, те чињенице да коришћење, поред држања и располагања, чини једно од права којим се дефинише садржина појма својине. Стога је Уставни суд оцену уставности оспорених одредаба Закона извршио у односу на одредбе Устава које уређују право на имовину и одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, тј. члан 1. Протокола 1 уз ту конвенцију, којим је гарантовано право на имовину.

Приликом оцене уставности оспорених одредаба чл. 18, 21. и 22. Закона, Уставни суд је имао у виду суштину Уставом зајамченог права својине и у вези с тим је констатовао да је право својине најшире право на некој ствари које се може истицати према трећим лицима. Садржину права својине чине три својинска овлашћења: право држања, право коришћења и право располагања.

Уставно јемство права својине огледа се, пре свега, у обавези саме државе да право својине поштује, односно да га не повређује вршећи законодавну, извршну и судску власт, као и у обавези да титулару права својине обезбеди правну заштиту за случај њене повреде од стране трећих лица. Устав у одредбама чл. 18, 20. и 58, попут члана 1. Првог протокола уз Европску конвенцију, поред јемства права својине, садржи и критеријуме које свако одузимање, односно ограничење права својине мора да испуни да би било уставно, односно допуштено. Право на својину не спада у тзв. апсолутна права, већ припада категорији тзв. квалификованих права која могу да се одузму или ограниче ради задовољења јавног (општег) интереса. И по становишту Европског суда за заштиту људских права, право својине се може одузети или ограничити под условима: да је то предвиђено законом (легално), да је то у општем интересу (легитимно) и да је одузимање, односно ограничење разумно и пропорционално сврси која се њиме жели постићи.

Дакле, право својине се може ограничити и власник се може лишити својине, али ограничење и лишење својине мора у закону бити прописано сагласно Уставу, јер уставно јемство права на мирно уживање својине садржи истовремено и гаранције власнику да може бити лишен права својине само из разлога и на начин који су одређени Уставом.

Оцењујући уставност оспорених одредаба чл. 18, 21. и 22. Закона, Уставни суд је најпре размотрио питање имовинских права етажних власника на заједничким деловима зграде, као и особеност ових права. Одредбом члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о основним својинскоправним односима („Службени лист СРЈ“, број 29/96), прописано је да на заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине. За разлику од сусвојине, у овом случају нема опредељених делова (удела) власника, нити се, као код осталих случајева заједничке својине, удели заједничара могу одредити њиховим споразумом или у поступку пред судом. С обзиром на то да се ради о недељивој својини заједничара, њихова својинска овлашћења на заједничким деловима зграде не могу бити условљена величином површине станова и других посебних делова зграде чији су власници. То значи да власник посебног дела зграде веће површине не може имати и већа својинска овлашћења на заједничким деловима зграде, од власника посебног дела зграде мање површине. Према одредби члана 3. Закона о основама својинскоправних односа, власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже у границама одређеним законом, при чему је свако дужан да се уздржава од повреде права својине другог лица.

Оспореним одредбама Закона о одржавању стамбених зграда прописано је да, на основу сагласности власника посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде, скупштина зграде може донети следеће одлуке о извођењу грађевинских радова на заједничким деловима зграде: на санацији крова изградњом, односно адаптацијом стана (члан 18); на претварању заједничких просторија у стан или пословни простор (члан 21); на припајању заједничке просторије стану, односно пословној просторији (члан 22). Уставни суд је утврдио да се таквим одлукама етажни власници којима припада мање од половине укупне површине посебних делова зграде, противно својој вољи, не ограничавају само у праву коришћења на заједничким деловима зграде, већ се, у суштини, у потпуности могу лишити права заједничке својине. Ово стога што на надзиданом стану, адаптираним или припојеним заједничким просторијама, право својине стиче инвеститор који је извео грађевинске радове, а етажни власници право својине на заједничким просторијама у потпуности губе. Дакле, нема сумње да је оспореним одредбама Закона конституисано овлашћење за део етажних власника да пренесу комплетна својинска овлашћења на заједничком делу зграде на треће лице, без сагласности, па и против воље осталих етажних власника.

Одредбама члана 58. Устава и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију утврђена је могућност одузимања или ограничења права својине и других имовинских права, али само ако је то у јавном интересу. Док је у одредби члана 18. став 1. оспореног закона прописано да се одлука скупштине зграде доноси ради санације равног крова, односно кровне конструкције, која неспорно може бити у општем интересу свих етажних власника, оспорене одредбе чл. 21. и 22. Закона не садрже циљ доношења одлука о

претварању, односно припајању заједничких просторија. Имајући у виду питања која се уређују оспореним законом, а која се првенствено односе на одржавање стамбене зграде, могло би се закључити да одлуке скупштине зграде које се доносе на основу оспорених одредаба чл. 18, 21. и 22. Закона, имају за циљ да инвеститор који је добио право надзиђивања равног крова, односно право претварања или припајања заједничких просторија, стекне обавезу да, за узврат, изврши радове на санацији крова или друге радове на одржавању зграде, о којима са скупштином зграде сачињава уговор о међусобним правима и обавезама. Међутим, оспорени Закон не садржи одредбе којима се ближе уређују ова питања, нити пружа гаранције да ће одлука скупштине зграде бити донета у интересу свих етажних власника, а то је да се инвеститор који врши пренамену заједничког дела зграде обавезе да изведе радове на одржавању зграде. По оцени Уставног суда, оспорене одредбе Закона стога пружају могућност за произвољно и неправедно лишење својине појединих етажних власника на заједничким деловима зграде, што је супротно јемствима права на имовину гарантованим чланом 58. Устава и чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију. Уставни суд сматра да, прописујући односе међу заједничарима на изложени начин, није обезбеђена једнакост, равноправност и правна сигурност свих етажних власника у мирном уживању својине на заједничким деловима зграде, јер се омогућава лицима која имају више од половине укупне површине посебних делова зграде да лише остале етажне власнике њихове имовине у сопствену корист или у корист трећих лица, а не у општем интересу свих заједничара. С обзиром на изложено, по оцени Суда, одлуке о питањима која се односе на промену намене заједничке недељиве својине могу се доносити под условом да сви етажни власници имају право једнаког одлучивања о начину коришћења заједничких делова зграде, као и право на делотворну заштиту у случају да одлуком скупштине зграде буде изигран циљ због кога је право на пренамену заједничких делова зграде законом установљено. Ово из разлога што се променом намене не мења само право коришћења, како се то у одговору доносиоца оспореног акта наводи, већ и сва остала права која чине садржину заједничке својине. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 18. став 1, у делу који гласи: „сагласношћу власника и других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде“, члана 21. став 3. и члана 22. став 2, нису у сагласности са Уставом и са чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, одлучујући као у тачки 1) изреке.

У односу на одредбе члана 37. Закона, Уставни суд је утврдио да се ове одредбе налазе у прелазним и завршним одредбама и да су темпоралног карактера. Како је одредбом члана 18. Закона о прибављању и додели станова и стамбених зајмова за потребе кадрова и повратак исељених лица у АП Косово и Метохија („Службени лист СРЈ“, бр. 59/98 и 53/99) стављен ван снаге Закон о прибављању станова за потребе кадрова и повратак исељених лица у АП Косово и Метохија („Службени лист СРЈ“, број 24/94), за време чијег важења је прописано првенство у остваривању права на надзиђивање

зграда и претварање заједничких просторија у станове за лица одређена тим законом, Суд је оценио да одредбе члана 37. Закона о одржавању стамбених зграда више немају правног дејства, па је, у односу на њих у тачки 2) изреке обуставио поступак, сагласно члану 57. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Сагласно изложеном Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. став 1. тачка 1) и члана 46. став 1. тачка 7) 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.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредбе Закона о одржавању стамбених зграда наведене у тачки 1) изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број ИУ-95/2006 од 17. марта 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 27/11)

Закон о избору народних посланика
(„Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 69/02,
57/03, 72/03, 18/04, 85/05 и 101/05)
– члан 43. и чл. 80. до 84.

Упутство за спровођење Закона о избору народних посланика
(„Службени гласник РС“, број 28/08)
– члан 28. тачка 8)

Законодавац је слободан да се поводом питања учешћа, односно гаранција равноправности странака националних мањина у изборном поступку определи тако што ће прописати мањи број бирача који треба да подрже изборну листу политичких странака националних мањина или ће „мањинске листе“ привилеговати установљавањем „природног прага“ за њихово учешће у расподели мандата.

Овлашћење Републичке изборне комисије да утврђује која политичка странка у изборном поступку има положај странке националне мањине, у смислу Закона о избору народних посланика, није несагласно Уставу јер је Комисија законом одређени орган за спровођење избора, а решење којим одлучује о признавању положаја странке националне мањине мора бити засновано на образложеним објективним критеријумима, који подлежу судској контроли.

Одређивањем броја бирача чији потписи морају бити оверени да би се сматрало да су подржали изборну листу, као и прописивањем овлашћења Министарства правде да посебним актом утврди висину накнаде за оверу потписа, не нарушава се уставно право грађана на непосредне изборе, опште и једнако бирачко право и тајност гласања, нити се установљава дискриминаторно поступање на основу имовног стања грађана.

Политичке странке не могу појединачне посланичке мандате које на изборима добије изборна листа коју су предложиле додељивати кандидатима за посланике независно од њиховог редоследа на листи, јер се тиме крши уставни принцип суверености грађана, принцип непосредних избора, као и уставни налог да се у Народној скупштини обезбеђује равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом, а истовремено обесмишљава персонализованост избора кандидовањем на изборним листама.

Додељивање појединачног посланичког мандата и у случају када је посланичко место остало упражњено, односно када је мандат престао пре истека времена на које је народни посланик изабран, мора се вршити искључиво према редоследу кандидата на изборној листи.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 84. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05 и 101/05) нису у сагласности са Уставом.

2. Окончава се поступак за оцену уставности одредаба члана 43. став 1. и чл. 80. до 82. Закона из тачке 1).

3. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 43. ст. 2. до 4. и члана 83. Закона из тачке 1.

4. Обуставља се поступак за оцену уставности одредбе члана 28. тачка 8. Упутства за спровођење Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, број 28/08).

5. Укида се тачка 2. Решења Уставног суда IУп-42/2008 од 8. априла 2008. године („Службени гласник РС“, број 37/08).

Образложење

I

Уставни суд је Решењем број IУп-42/2008 од 8. априла 2008. године („Службени гласник РС“, број 37/08) покренуо поступак за оцену уставности одредаба члана 43. став 1. и чл. 80. до 82. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05 и 101/05). Истим решењем обустављено је извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу одредбе члана 28. тачка 8) Упутства за спровођење Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, број 28/08), у делу који гласи: „односно најмање 3.000 судски оверених изјава бирача ако изборну листу подноси политичка странка националне мањине или коалиција политичких странака националних мањина“. Наведено решење је донето, након што је, у току поступка покренутог предлогом 81 народног посланика посланичке групе Српске радикалне странке ради

оцене уставности и законитости одредбе члана 28. тачка 8) оспореног Упутства за спровођење Закона о избору народних посланика, којом се, поред осталог прописује ближи услов за утврђивање изборних листа странака националних мањина, оцењено да решавање овог уставног спора има шири уставноправни значај и да се мора сагледати у оквиру свих уставних јемстава која се односе на остваривање и заштиту права припадника националних мањина у Републици Србији. Решење је достављено Народној скупштини на одговор, који Уставном суду није достављен у назначеном року, а ни по истеку истог.

Такође, Уставни суд је донео и Решење IУп-42/2008 од 8. октобра 2009. године којим је, поводом иницијативе Удружења грађана „За бољи живот“ из Обреновца, покренуо поступак за оцену уставности одредаба члана 84. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05 и 101/05). У поменутој иницијативи се наводи да је „оспорени Закон, у својим одредбама (чл. 80. до 92) омогућио политичким странкама да у потпуности располажу мандатима посланика, иако је по Уставу Републике Србије (члан 2), посланички мандат продукт суверености и искључиво припада носиоцу суверености, а стицање истог резултат је изборне одлуке грађана“. У иницијативи се даље истиче да „непосредни избор народних представника подразумева да између грађана и њихових представника нема посредника и да грађани приликом одлучивања о томе коме ће дати овлашћење за заступање у Парламенту морају имати сазнања о личностима које ће их заступати“, а да је оспорени закон, супротно члану 2, члану 52. став 2. и члану 100. став 1. Устава, „поништио уставна права грађана на непосредан избор и као алтернативу дао је грађанима само 'изборне листе политичких странака', а право на непосредно одлучивање о избору народних посланика пренео на политичке странке и Републичку изборну комисију“. Тиме се, по мишљењу иницијатора, „омогућава политичким странкама да непосредно одлучују о избору народних посланика и одборника, као и да у потпуности располажу њиховим мандатима, чиме је законодавац изашао из уставног оквира (члан 5) и омогућио политичким странкама да све три групе власти потчине себи“. Из наведених тврдњи иницијатора Уставни суд је оценио да се иницијативом оспоравају, између осталог, одредбе члана 84. Закона о избору народних посланика. Решење о покретању поступка упућено је Народној скупштини на одговор, који Уставном суду није достављен у одређеном року, а ни по истеку истог.

Предмету који је формиран на основу претходних иницијатива припојене су иницијатива Српске народне радикалне странке из Београда, Падинска Скела, иницијатива Драгана Драгина из Чуруга и иницијатива Андраша Агаштона из Темерина. Наиме, из предмета Уж-593/2008 који је формиран поводом уставне жалбе Српске народне радикалне странке из Београда, Падинска Скела, издвојена је иницијатива за оцену уставности одредаба члана 43. и чл. 81. до 84. Закона о избору народних посланика и формиран предмет IУз-98/2008 који је припојен овом предмету IУп-42/2008. У иницијативи и допуни те иницијативе се наводи да је „кандидовање, ток,

предизборна кампања, формирање листа и утврђивање резултата избора, односно примена члана 43, као и примена чл. 81, 82. и 83. Закона о избору народних посланика у директној супротности са чл. 18, 19, 20, 21. и 52. Устава, односно чланом 35. ст. 1. и 4, чланом 36, чланом 52. ст. 1. и 3. и чланом 55. став 1. Устава“. Као разлог оспоравања члана 43. Закона, иницијатор наводи да то „што према тој одредби најмање 10.000 потписа бирача мора бити оверено, да би изборна листа била утврђена, а тиме што висину накнаде за оверу утврђује Министарство правде, руши уставно право на равноправност на основу имовног стања грађана и омогућава да закон мења и допуњује министар правде својим решењем“. Тиме се, по мишљењу иницијатора, нарушава и тајност и неповредивост „опредељивања у претходном гласању и изјашњавању“, јер се изјаве оверавају у два примерка и чине доступним „обавештајним службама БИА и другим“, што је, сматрају, „тешка повреда људских права“ гарантованих Уставом и Декларацијом о правима човека. Иницијатор је оспорио и члан 81. Закона, према коме у расподели мандата учествују само изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали у изборној јединици, „пошто 5% не представља цензус, будући да је $0,4 \times 250 = 1$ народни посланик“, а омогућавањем да политичке странке националних мањина и коалиција политичких странака националних мањина учествује у расподели мандата кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали, „груба је повреда матичног становништва“, јер је Републичкој изборној комисији „дато право да произвољно одређује и тумачи шта је национална мањина и колики ће јој цензус дати“. За иницијатора ова „привилегија“ за изборне листе националних мањина може водити томе да „више таквих појединих националних мањина служи за комбинацију стварања вештачке већине у парламенту, што представља мајоризацију и дискриминацију у односу на остале грађане“. Одредбе чл. 82. до 84. Закона оспорене су наводом да „нико нема право да посланике странке која је добила мање од 5% гласова расподељује математиком, јер се тиме мења изборна воља грађана чиме је повређена одредба члана 21. Устава и Декларација ОУН“.

Иницијативом којом је тражена оцена уставности члана 82. ст. 2. и 3. Закона о избору народних посланика у односу на одредбе чл. 21, 100. и 110. Устава којима је, између осталог, утврђен броја народних посланика у Народној скупштини, износи се мишљење да Скупштина може имати 250 народних посланика само онда када сви уписани бирачи изађу на изборе. У супротном, дискриминишу се лица која нису гласала, јер се њихов став може исказати на уставан начин упражњеним местима посланика које нико није изабрао.

Иницијативом из предмета IY-250/2006, која је такође накнадно припојена овом предмету, тражена је оцена уставности одредбе члана 43. став 1. Закона о избору народних посланика из разлога који се односе на „хитну измену и допуну закона“, тако што ће се „смањити број судски оверених изјава за поједине националне мањине, односно групе националних мањина“ и изнет је став да је „законодавац требао допунити закон са критеријумима на основу којих би се могло утврдити које су странке националних мањина“.

II

Одредбама Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05 и 101/05) у односу на које је решењима Уставног суда покренут поступак за оцену уставности или поводом којих су поднете иницијативе, прописано је:

– чланом 43. – да је изборна листа утврђена кад је својим потписима подржи најмање 10.000 бирача (став 1), да Републичка изборна комисија прописује облик и садржај обрасца за потпис из става 1. овог члана и ставља га на располагање учесницима у изборима у року од 5 дана од расписивања избора (став 2), да бирач може својим потписом подржати изборну листу само једног предлагача и да сваки потпис из став 1. овог члана мора бити оверен у општинском суду (став 3), те да висину накнаде за оверу потписа утврђује Министарство правде Републике Србије посебним актом (став 4);

– чланом 80. – да свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова;

– чланом 81. – да у расподели мандата учествују само изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали у изборној јединици (став 1), да политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали (став 2), да су политичке странке националних мањина све оне странке чији је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националних мањина, у складу с међународноправним стандардима (став 3), као и да о томе да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине, односно коалиције политичких странака националних мањина одлучује Републичка изборна комисија при проглашењу изборне листе, а на предлог подносиоца изборне листе који мора бити стављен при подношењу изборне листе (став 4);

– чланом 82. – да Републичка изборна комисија расподељује мандате применом система највећег количника (став 1) и да се мандати расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака поједина изборна листа подели бројевима од један до закључно са бројем 250 (став 2), да се добијени количници разврставају по величини, у обзир се узима 250 највећих количника, а свака изборна листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада (став 3), да, ако две изборне листе или више изборних листа добију исте количнике на основу којих се додељује један мандат, а нема више нерасподељених мандата, мандат ће се доделити листи која је добила укупан већи број гласова, те да ће се ако ниједна изборна листа није добила најмање 5% гласова, расподела извршити на начин одређен у ст. 1. до 3. овог члана (став 4);

– чланом 83. – да се мандати који припадају одређеној изборној листи додељују кандидатима са те листе, у складу са одредбама овог закона (став 1), а да кад одређеној изборној листи припадне више мандата него што је на тој листи предложено кандидата за посланике, мандат се додељује изборној листи која има следећи највећи количник (став 2);

– чланом 84. – да ће подносилац изборне листе, најкасније у року од десет дана од дана објављивања укупних резултата избора, доставити Републичкој изборној комисији податке о томе којим кандидатима са изборне листе се додељују добијени посланички мандати, у складу са одредбама овог закона (став 1), да ако подносилац изборне листе не достави податке, Републичка изборна комисија ће га писмено обавестити да је дужан да то учини у накнадном року од пет дана, уз упозорење на последице непоступања (став 2), да ако подносилац изборне листе не достави податке ни у накнадно остављеном року, Републичка изборна комисија ће посебним решењем све добијене мандате са те изборне листе доделити кандидатима са листе према њиховом редоследу на листи, те да против овог решења није дозвољен приговор, нити жалба (став 3).

Са одредбама члана 84. Закона систематски су повезане и одредбе члана 92. Закона, према којима: ако на основу члана 88. став 1. овог закона посланику престане мандат пре истека времена на које је изабран, мандат се додељује новом посланику, на начин утврђен овим чланом (став 1); кад посланику престане мандат пре истека времена на које је изабран у случајевима из става 1. овог члана, мандат припада политичкој странци са чије је изборне листе био изабран посланик коме је престао мандат и тај мандат се додељује кандидату на изборној листи за кога странка није добила мандат (став 2); кад посланику престане мандат пре истека времена на које је изабран у случајевима из става 1. овог члана, а на изборној листи са које је посланик био изабран нема кандидата за које подносилац изборне листе није добио мандат, мандат припада подносиоцу изборне листе који има следећи највећи количник а за њега није добио мандат (став 3); мандат новог посланика траје до истека мандата посланика коме је престао мандат, с тим што се у случајевима из ст. 2. и 3. овог члана од кандидата пре утврђивања мандата прибавља писмено сагласност да прихвата мандат (ст. 4. и 5).

III

У поступку оцене уставности наведених одредаба Закона о избору народних посланика Уставни суд је пошао од одредаба Устава Републике Србије којима је утврђено:

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

– да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неotuђивим људским правима и, поред осталог, остварује се слободним и непосредним изборима (члан 3);

– да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана и да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи (члан 5. ст. 1. и 4);

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

– да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15);

– 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, 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 је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, као и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21. ст. 3. и 4);

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

– да се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су те мере усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају (члан 76. став 3);

– да припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције (члан 77. став 1);

– да је Народна скупштина највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији (члан 98);

– да Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом, да се у Народној скупштини обезбеђују равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом, (члан 100);

– да се избор, престанак мандата и положај народних посланика уређује законом (члан 102. став 4);

– да је Устав највиши правни акт Републике Србије и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 2. и 3), као и да сви подзаконски општи акти Републике Србије, морају бити сагласни закону (члан 195. став 1).

IV

У решавању овог уставног спора, Уставни суд је имао у виду и релевантне потврђене међународне уговоре, а који су, сагласно одредби члана 16. став 2. Устава, саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.

Одредбама члана 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) утврђено је да сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења: а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника; б) да бира и да буде биран на повременим, истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача.

Одредбама члана 3. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, измењену у складу с Протоколом број 11 („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/03) предвиђено је да се високе стране уговорнице обавезују да у примереним временским размацима одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.

Одредбама члана 4. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/98) утврђено је да се стране уговорнице обавезују да ће припадницима националних мањина гарантовати равноправност пред законом и једнаку законску заштиту, те да је у том смислу забрањена било каква дискриминација на основу припадности националној мањини (став 1), да се стране уговорнице обавезују да усвоје, где је потребно, одговарајуће мере како би у свим областима економског, друштвеног, политичког и културног живота обезбедиле пуну и стварну једнакост припадника националне мањине и припадника већине и да ће се у том погледу водити рачуна о специфичним условима припадника националних мањина (став 2), као и да се мере усвојене сходно ставу 2. неће сматрати актом дискриминације (став 3). Такође, одредбом члана 15. Конвенције предвиђено је да ће стране уговорнице створити услове потребне за делотворно учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним односима, посебно оним који се на њих односе.

V

Уставни суд је констатовао да је Закон о избору народних посланика донет на основу Устава Републике Србије од 1990. године, да се примењује и после доношења Устава Републике Србије од 2006. године, без усклађивања са његовим одредбама, као и да је на основу запажања до којих је долазио у

поступцима оцене уставности одредаба тог закона, односно аката донетих у његовој примени, у два наврата (закључци, односно писма IY-23/03 од 18. септембра 2003. године и IY-110/04 од 15. јула 2004. године), указивао Народној скупштини на потребу измена Закона, налазећи да су поједина решења у Закону, односно непотпуност законске регулативе, извор проблема у остваривању Уставом зајемчених слобода и права грађана у области изборног права, укључујући и нека питања положаја националних мањина у остваривању изборног права у Републици.

Уставни суд констатује, такође, да је у раније вођеним поступцима, додуше, у односу на Устав од 1990. године, одлучивао о уставности одредаба, поред осталих и чл. 43, 80. и 81, члана 82. ст. 1. до 4, чл. 83. и 84, члана 85. став 5. и члана 92. став 3. Закона. Тако су Одлуком IY-178/2000 од 23. новембра 2000. године („Службени гласник РС“, број 52/2000) одбијени предлози за утврђивање неуставности члана 43, члана 44. став 2. тачка 7), члана 68. став 4, члана 81, члана 82. став 5. и члана 103. став 2. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, број 35/2000), а одбачен је захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи које су предузете на основу истог закона.

Одлуком IY-235/2002 од 17. фебруара 2005. године („Службени гласник РС“, број 49/05) одбијени су предлози за утврђивање неуставности и нису прихваћене иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 59. став 1. тачка 2), члана 80, члана 82. ст. 1. до 4, чл. 83. и 84. и члана 92. став 3. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, број 35/2000, 69/02, 57/03, 72/03 и 18/04), а одбачени су захтеви за оцену уставности чл. 4. и 81. и члана 85. став 5. истог закона.

Међутим, у овом предмету пред Уставни суд се, поводом одредбе члана 43. став 1. Закона којом су уређени услови за утврђивање и проглашење изборне листе за учешће на изборима за народне посланике, односно одредаба чл. 80. до 82. Закона којима је уређен начин расподеле и додељивања посланичких мандата, поставило питање оцене наведених одредаба Закона у односу на уставна јемства посебне заштите националних мањина ради остваривања потпуне равноправности (члан 14), непосредне примене људских и мањинских права зајемчених Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 18. ст. 1. и 2), а нарочито у вези с налогом уставотворца да се, у складу са законом, обезбеди равноправност и заступљеност представника националних мањина у Народној скупштини (члан 100. став 2). Другим речима, сада је постављено питање да ли ове одредбе Закона обезбеђују пуну и ефективну равноправност припадника националних мањина у поступку избора народних посланика и њихову заступљеност у Народној скупштини, у складу са одредбама чл. 4. и 15. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, као и да ли оспорене одредбе Закона, као и Закон у целини, морају да обезбеде потпуно остваривање изборног права припадника националних мањина у свим фазама изборног поступка у складу са јемствима утврђеним Уставом и потврђеним међународним уговорима.

Наиме, одредбом члана 43. став 1. Закона утврђено је правило по коме је изборна листа утврђена ако је својим потписима подржи најмање 10.000 бирача. Уставни суд је оценио да је прописивањем услова од 10.000 бирача који својим потписима треба да подрже одређену изборну листу, па тако и изборну листу политичких странака националних мањина, законодавац прописао општи и јединствени нумерички цензус за учешће на изборима. Овај услов подједнако важи како за изборне листе припадника већинског народа, тако и за листе мањинских заједница, с обзиром на то да захтевани број бирача који треба да подржи одређену листу представља неопходан услов који увек мора бити испуњен, да би одређена политичка странка проглашењем изборне листе стекла могућност да учествује на парламентарним изборима. Уставни суд оцењује да је законодавац чланом 100. став 2. Устава добио изричити налог, али и овлашћење да изабере начин на који ће обезбедити равноправност и заступљеност представника националних мањина у Народној скупштини. У том погледу његово правно обликовање је слободно утолико што ће у односу на изборне листе политичких странака већинског народа поступати диференцирано, било тако што ће прописати мањи број бирача који треба да подржи изборну листу политичких странака националних мањина, било тако што ће резервисати одређени број мандата који припадају мањинским заједницама у Републици Србији, сразмерно њиховој нумеричкој снази, или тако што ће „мањинске листе“ привилеговати установљавањем „природног прага“ за њихово учешће у расподели мандата, односно тако што ће, као што је то и учињено одредбом члана 43. став 1. Закона, задржати јединствени број бирача који је потребан да би се подржала свака, па и изборна листа странака националних мањина, уз искључење изборног прага за изборне листе мањинских заједница. Било коју алтернативу да изабере, став је Суда, законодавац ће одговорити уставном налогу да обезбеди равноправност и заступљеност националних мањина у централној представничкој институцији.

Суд је имао у виду да се оспорена одредба Закона може и другачије тумачити. Наиме, према појединим мишљењима, законодавац је, сагласно уставном налогу за обезбеђење равноправности и заступљености представника националних мањина у Народној скупштини, у обавези да приликом утврђивања услова који се односе на број бирача који подржавају изборну листу наведени услов уреди тако што ће и у овом случају уважити слабију бројчану заступљеност мањинских заједница. То значи, према том схватању, да законом прописани цензус треба да одговара демографском потенцијалу припадника мањинских заједница који треба да подрже изборну листу политичке странке, будући да остваривање уставних јемстава права припадника националних мањина у поступку избора народних посланика, односно обезбеђивање пуне и ефективне равноправности учешћа мањинских заједница у Републици Србији у изборном поступку, подразумева прописивање услова којима се обезбеђује равноправност учешћа у свим, а не само у појединим фазама изборног поступка. У противном, по том мишљењу, налог уставотворца за обезбеђивање равноправности и заступљености представника националних

мањина у Народној скупштини остаје неиспуњен, па би одредбе закона којима се прописује повољнији третман припадника мањина у појединим фазама изборног поступка биле обезвређене. По том становишту, дакле, одредба члана 43. став 1. Закона, којом је прописано да је изборна листа утврђена када је својим потписима подржи најмање 10.000 бирача, не обезбеђује равноправно учешће мањинских заједница у поступку избора народних посланика.

Међутим, по оцени Уставног суда, ово тумачење није прихватљиво. Наиме, одредба члана 43. став 1. Закона није у нескладу са наведеним уставним одредбама, нити се може сматрати законском празнином која би се могла попунити одлуком Уставног суда. Прописивање услова за утврђивање и проглашење изборне листе националних мањина јесте питање законодавне политике. Законодавац је изричито изразио свој став о довољности мера којима се обезбеђује стварна политичка партиципација националних мањина, односно њихова одговарајућа представљеност у Народној скупштини. Посматрано са становишта законодавца, искључење елиминаторне клаузуле у финалној етапи изборног процеса је не само суштинска, него и довољна мера „позитивне дискриминације“ која обезбеђује адекватну, односно равноправну заступљеност мањина у централном представничком органу власти Републике Србије. Тумачење којим се намеће обавеза законодавцу да за изборне листе мањинских заједница примени мере „позитивне дискриминације“ у свим етапама изборног процеса, по оцени Уставног суда, нема објективног правног упоришта нити у Уставу нити у потврђеним међународним уговорима, па ни у Оквирној конвенцији о заштити мањина која, поред тога, нема карактер непосредно примењивог права. Наиме, искључење елиминаторне клаузуле и установљавање „природног прага“ за мањинске изборне листе довољна је гаранција пуне и ефективне равноправности припадника националних мањина, а изостајање ублажених услова за потврђивање листе националних мањина има карактер привидне законске празнине и не може се сматрати „стварним“ законодавним пропустом. Иначе, своје ставове о евентуално одступајућим условима за утврђивање изборних листа националних мањина Уставни суд је већ детаљно изразио у својој Одлуци број IУз-52/2008 од 21. априла 2010. године („Службени гласник РС“, број 34/10) којом је оцењивао уставност одговарајућих одредаба Закона о локалним изборима. Полазећи и од ових оцена и ставова, Уставни суд је у односу на одредбу члана 43. став 1. Закона, окончао поступак за оцену уставности.

У вези с одредбама чл. 80. до 82. Закона, а посебно одредбе члана 81. став 2. Закона којом је прописано да изборне листе политичких странака националних мањина учествују у расподели посланичких мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали, као и одредбе члана 81. став 4. Закона, којом је прописано да Републичка изборна комисија, при проглашењу изборне листе, одлучује да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине, односно коалиције политичких странака националних мањина, Уставни суд није нашао да су разлози наведени у иницијативи довољни да би се довела у

сумњу уставност оспорених законских одредаба. Полазећи од одредаба Устава којима је утврђено да се законом може прописати начин остваривања Уставом зајемчених права (члан 18. став 2), да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом (члан 52. став 3), да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана (члан 97. тачка 2)) и да се у Народној скупштини обезбеђују равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом (члан 100. став 2), Уставни суд је оценио да одредбом члана 81. став 2. Закона, којом је за листе националних мањина искључена елиминаторна клаузула, испуњен уставни налог о обезбеђивању пуне и ефективне равноправности припадника националних мањина у изборном поступку. Такође, Уставни суд је поводом одредбе члана 81. став 4. Закона, оценио да је законодавац поступио у складу са Уставом када је утврдио овлашћење Републичке изборне комисије да, поред осталог, својим решењем утврђује која политичка странка има у изборном поступку положај странке националне мањине. Наиме, по схватању Уставног суда, појам политичке странке у овом смислу одређен је Законом о избору народних посланика (члан 81. став 3), а Републичка изборна комисија, као Законом одређен орган за спровођење избора (члан 6), овлашћена је да примењујући Закон у целини, одлучује, између осталог, о томе којој од политичких странака ће признати положај странке националне мањине. Како решење Републичке изборне комисије, у смислу одредбе члана 81. став 4. Закона, мора бити засновано на предлогу подносиоца изборне листе, али и објективним критеријумима, који морају бити образложени, и подложно је, дакле, судском преиспитивању, Уставни суд не налази да је наведена законска одредба несагласна Уставу. Иначе, ближи критеријуми на основу којих Републичка изборна комисија одлучује о томе којим страначким листама ће признати положај странке националне мањине, сада су прописани Законом о политичким странкама („Службени гласник РС“, број 36/09), који је ступио на снагу у току поступка пред Уставним судом. У смислу тог закона: политичка странка националне мањине је политичка странка чије је деловање, поред обележја из члана 2. овог закона, посебно усмерено на представљање и заступање интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине, у складу са Уставом, законом и међународним стандардима, а уређено је оснивачким актом, програмом и статутом политичке странке (члан 3); политичка странка стиче статус правног лица даном уписа у Регистар политичких странака (члан 5. став 1), с тим што се у Регистар, поред осталог, уписује положај политичке странке националне мањине у смислу истог закона (члан 23). С обзиром на то да наведени закон, према предмету свог уређивања представља *lex specialis* у односу на Закон о избору народних посланика, као и да се приликом уписивања у Регистар политичких странака утврђује која странка има положај политичке странке националне мањине, следи да се у односу на одредбу члана 81. став 4. Закона о избору народних посланика могу применити правила *lex specialis derogat legi generali*, односно *lex posterior derogat legi priori*.

Из наведеног, по оцени Уставног суда, произлази да одредба члана 81. став 4. Закона о избору народних посланика не доводи у питање остваривање Уставом зајемчених права припадника националних мањина у изборном поступку. Одлучивање Републичке изборне комисије о томе која странка има статус политичке странке националних мањина, након спровођења одредаба Закона о политичким странкама којима је, поред осталог, предвиђено да политичка странка престаје да постоји и брише се из Регистра ако у року и под условима из члана 30. ст. 1. и 2. овог закона не поднесе пријаву за обнову уписа у Регистар (члан 36. став 1), своди се на констатацију те чињенице, на основу увида у извод из Регистра политичких странака.

Стога је Уставни суд и у односу на одредбе чл. 80. до 82. оспореног закона оценио да су наведеним законским одредбама сагласно Уставу уређена питања која се односе на расподелу мандата добијених учешћем на изборима, те да се нису стекли услови да Суд утврди несагласност ових одредаба Закона са Уставом.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је у тачки 2) изреке, на основу члана 82. тачка 8) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), окончао поступак оцене уставности оспорених одредаба члана 43. став 1. и чл. 80. до 82. Закона, будући да се нису стекли услови да Суд утврди несагласност ових одредаба Закона о избору народних посланика са Уставом.

Такође, Уставни суд је оценио да се одредбама ст. 2. до 4. истог члана 43. Закона, односно одређивањем броја бирача чији потписи морају бити оверени да би се сматрало да су подржали изборну листу, као и овлашћивањем Министарства правде Републике Србије да посебним актом утврди висину накнаде за оверу потписа, не нарушава Уставом утврђено право грађана на непосредне изборе, опште и једнако бирачко право и тајност гласања, нити се установљава дискриминаторско поступање на основу имовног стања грађана. Наиме, законодавац је Уставом овлашћен да уреди избор народних посланика, а у оквиру тога да утврди елементе поступка кандидовања, као једне од кључних етапа изборног поступка. Питања као што су обавеза судске овере потписа бирача који подржавају изборну листу и висина накнаде за оверу тих потписа јесу питања која спадају у домен целисходности законодавних решења и о томе Уставни суд, према члану 167. Устава, није овлашћен да одлучује, осим уколико би прописана висина накнаде била очигледно дискриминаторска. Како ни оспорена одредба члана 83. Закона сама по себи није несагласна Уставу, а у иницијативи нису наведени уставноправни разлози за оцену њене уставности, Уставни суд у односу на одредбе ст. 2. до 4. члана 43. и члана 83. Закона иницијативе није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Полазећи од међусобне правне и системске повезаности одредаба Закона о избору народних посланика којима су уређена питања расподеле (чл. 81. и 82) и додељивања мандата народних посланика (чл. 83. и 84), Уставни суд је утврдио да из одредаба члана 84. Закона, којима је прописано – да ће

подносилац изборне листе, најкасније у року од десет дана од дана објављивања укупних резултата избора, доставити Републичкој изборној комисији податке о томе којим кандидатима са изборне листе се додељују добијени посланички мандати, у складу са одредбама овог закона (став 1), да ако подносилац изборне листе не достави податке, Републичка изборна комисија ће га писмено обавестити да је дужан да то учини у накнадном року од пет дана, уз упозорење на последице непоступања (став 2), да ако подносилац изборне листе не достави податке ни у накнадно остављеном року, Републичка изборна комисија ће посебним решењем све добијене мандате са те изборне листе доделити кандидатима са листе према њиховом редоследу на листи, те да против овог решења није дозвољен приговор, нити жалба (став 3), следи да појединачне посланичке мандате које је на изборима добила једна изборна листа додељују политичке странке независно од редоследа кандидата на тој листи. Уставни суд оцењује да се оваквим начином добијања појединачног посланичког мандата крши не само уставни принцип суверености грађана и принцип непосредних избора, него и категорична уставна заповест садржана у одредби члана 100. став 2. Устава да се у Народној скупштини обезбеђује равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом. Наиме, нема никакве сумње да начин додељивања појединачних посланичких мандата утврђен одредбама члана 84. Закона о избору народних посланика у суштини представља неку врсту делегатских, односно посредних избора. Чином гласања грађани једино потврђују страначку изборну листу, тако што се опредељују за избор једне страначке делегације за народно представништво, а из реда ове страначке делегације, која ће неизбежно увек имати већи број кандидата за народног посланика од броја добијених представничких мандата, руководећи органи политичке странке самостално и коначно врше избор представника.

Оцењујући оспорене одредбе Закона у контексту наведених уставних норми о изборима и саставу централне представничке институције, Народне скупштине, Уставни суд је закључио да се ово питање никако не може сматрати питањем политичке целисходности које би као такво водило неограниченој слободи законодавца у уређивању начина добијања појединачног посланичког мандата. Уставни суд сматра да се из општег права грађана да кандидују и непосредно бирају посланике, па и у систему затворених изборних листа, као и из минималних демократских захтева који су неопходни за постојање доиста слободних и непосредних избора, може извести право одређеног броја бирача да подржи изборну листу, али и правило да се при додељивању појединачних представничких мандата поштује редослед поименично наведених кандидата у изборном предлогу, односно да се мандати додељују према рангу који кандидати заузимају на изборној листи. Тиме што није у обавези да поштује редослед кандидата на изборној листи, политичка странка суштински врши избор народних посланика, „господарећи“ посланичким мандатима који су припали тој листи. На овај начин, по оцени Уставног суда, не само да се руши сам принцип непосредних избора, већ се обесмишљава идеја репрезентације народа, односно грађана. Ако је

једини циљ избора да се утврди изборна снага политичких партија, онда је потпуно непотребно да се на њиховим изборним листама налазе имена кандидата за народне посланике. Када се у гласању бирача види једино поступак утврђивања нумеричке снаге политичких партија, онда је најједноставније да партије саме, након спроведеног гласања, изврше избор својих представника. У овоме се, међутим, нипошто не може видети објективно значење избора уопште, као и уставног принципа непосредних избора. Непосредни избори са сразмерном расподелом представничких мандата немају само за циљ опредељивање бирача за одређени политички програм или њихово окупљање око једне политичке идеје. Када својим потписом прихвате једну изборну листу, бирачи у исто време дају подршку, свој глас, за персонални састав те листе, од кога очекују да ће у Народној скупштини доследно спроводити политички програм иза кога стоји. Ни за Уставни суд не постоји сумња да је персонализованост избора далеко слабије изражена у пропорционалном изборном моделу са затвореним листама, него што је то случај код већинских, односно једномандатних избора, али се и у њему неопходност персоналности избора, бар у најмањој мери, ипак може и мора одржати. Ако би се прихватило решење по коме политичке странке нису везане редоследом навођења имена кандидата на изборној листи, онда би се персонализованост избора потпуно обесмислила.

Овом приликом Уставни суд подсећа да је добијање појединачних мандата по редоследу на изборној листи било демократско достигнуће Устава Краљевине Србије од 1888. године. Наиме, овај устав је предвиђао комбинацију сразмерних и већинских избора, тако да је за први случај, тј. сразмерне изборе одредбама члана 93. став 3. установио правило да ће се посланички мандат, односно, „количник придавати најпре кандидату на челу листе, па за тим осталим кандидатима у реду у којем су назначени, док се не исцрпе број њезиних гласова“.

Поред тога, имајући у виду принцип хомогености избора, односно у основи једнако значење најважнијих правила за парламентарне и локалне изборе, Уставни суд упућује и на становиште које је о истом уставноправном питању већ заузео у Одлуци ИУз-52/2008. Том приликом је јасно заузет став да „... поштовање уставног принципа слободних и непосредних избора у систему сразмерног представништва и затворених изборних листи подразумева да редослед кандидата на листи обавезује предлагача при расподели добијених одборничких мандата и да се мандати додељују кандидатима по редоследу по коме су њихова имена наведена на листи“, као и да се „... садржина права кандидовања не исцрпљује у праву предлагача да слободно именује кандидате за одборнике, односно да самостално одреди које кандидате ће предложити и њихов редослед на листи, али се политичкој странци и другим предлагачима изборних листа не може, према мишљењу Уставног суда, дати овлашћење да бира, односно да након спроведених избора и изражене воље бирача одлучује о томе ко ће бити одборник...“

На овај начин, тј. оспореним законским решењем, по оцени Уставног суда, законодавац је омогућио политичким странкама да пређу Уставом

повучену границу слободног политичког деловања, односно да прекораче Уставом признату улогу политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, која је гарантована одредбама члана 5. став 1. Устава. Прелазећи ову границу, по схватању Уставног суда, политичке странке улазе у Уставом забрањени простор непосредног вршења власти и потпуно потчињавају себи једно јавноправно овлашћење које припада једино бирачима, што је супротно изричитој забрани садржаној у одредбама члана 5. став 4. Устава. Уставни суд оцењује да је и сам законодавац делимично, али свакако и недовољно, водио рачуна о обавези политичких партија да изврше рангирање својих кандидата, када је у одредби члана 84. став 3. Закона прописао да ће, у случају да политичка партија није „изабрала“ своје посланике, Републичка изборна комисија доделити посланичке мандате према редоследу кандидата на изборној листи.

Такође, Суд је мишљења да се оспорени начин добијања појединачног посланичког мандата налази у веома напетом односу са уставним начелом равноправности полова. Произлазећи из одредбе члана 15. Устава, којим Република Србија јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности, ово начело је уграђено у захтев уставотворца којим се законодавцу налаже да обезбеди одговарајући састав Народне скупштине. Чланом 100. став 2. Устава уставотворац је изразио објективну вољу у погледу састава Народне скупштине, како у погледу заступљености полова, тако и у погледу представљености националних мањина. У том смислу, законодавац је у обавези да обезбеди одговарајући персонални састав народног представништва, тако што ће у изборном процесу из кога непосредно произлази састав Народне скупштине ефективно применити принцип родне равноправности и принцип одговарајуће заступљености националних мањина за конституисање централне представничке институције Републике Србије. Начин на који је законодавац приступио извршењу уставног налога о обезбеђивању заступљености полова у Народној скупштини може учинити илузорним принцип равноправности и заступљености полова у највишој представничкој институцији. Законодавац није предвидео никакве гаранције и посебна правила за последњу фазу изборног процеса, односно за додељивање појединачних мандата кандидаткињама мање заступљеног пола, мада је добио у том смислу изричити налог од уставотворца. Међутим, то не значи да у овом случају постоји законодавна празнина, коју би Уставни суд требало да попуни својом одлуком. Имајући у виду законску обавезу свих изборних листи да свако четврто место на њој резервишу за припаднице мање заступљеног пола, напети однос између принципа родне равноправности и начина добијања појединачног мандата био би разрешен једноставним поштовањем редоследа кандидата на изборној листи, чиме би се обезбедило да најмање једну четвртина посланичких места у Народној скупштини запоседне „мање заступљени пол“ у народном представништву.

Полазећи од напред наведених разлога, чврсто заступајући став да се појединачни посланички мандати, без било каквих изузетака, добијају

само по редоследу назначеном на изборној листи, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 84. Закона нису у сагласности са Уставом, па је донео Одлуку као у тачки 1) изреке.

VI

Уставни суд није покренуо поступак за оцену уставности одредаба члана 92. Закона, којима је прописано: да се када у законом прописаним случајевима посланику престане мандат пре истека времена на које је изабран, мандат додељује новом посланику, на начин утврђен овим чланом; да кад посланику престане мандат пре истека времена на које је изабран у законом прописаним случајевима, мандат припада политичкој странци са чије је изборне листе био изабран посланик коме је престао мандат и да се тај мандат додељује кандидату на изборној листи за кога странка није добила мандат; да кад посланику престане мандат пре истека времена на које је изабран у законом прописаним случајевима, а на изборној листи са које је посланик био изабран нема кандидата за које подносилац изборне листе није добио мандат, мандат припада подносиоцу изборне листе који има следећи највећи количник, а за њега није добио мандат; да мандат новог посланика траје до истека мандата посланика коме је престао мандат, с тим што се од кандидата пре утврђивања мандата прибавља писмена сагласност да прихвата мандат. У суштини, напред наведеним одредбама Закона предвиђен је начин попуњавања упражњених посланичких места, тако да у случају да је посланички мандат престао пре истека времена на које је посланик изабран, мандат „припада“ политичкој странци са чије је изборне листе био изабран посланик коме је престао мандат. При томе, „замену“ посланика политичка странка врши независно од редоследа кандидата на изборној листи. Без обзира на то што није покренут поступак за оцену уставности одредаба члана 92. Закона, полазећи од њихове садржинске повезаности са одредбама члана 84. Закона са којима оне чине јединствену и логичку целину, Уставни суд је оценио да се наведене одредбе члана 92. морају интерпретирати у светлу чињенице да је Суд утврдио да основно решење за стицање појединачног мандата народног посланика из члана 84. није у складу са Уставом. Према томе, Уставни суд стоји на становишту да се додељивање појединачног посланичког мандата и у случају када је посланичко место остало упражњено, односно када је мандат престао пре истека времена на које је народни посланик изабран, мора извршити према основном правилу за стицање појединачног парламентарног мандата, што значи искључиво према редоследу који кандидати заузимају на изборној листи. Начин добијања појединачног мандата мора бити исти за све народне посланике, без обзира на време његовог стицања, тако да би било какав изузетак у овом погледу био уставноправно неприхватљив.

VII

Поводом оспорене одредбе Упутства за спровођење Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, број 28/08), Уставни суд је констатовао да је наведено упутство донела Републичка изборна комисија,

на основу члана 34. Закона о избору народних посланика и Одлуке о координираном спровођењу свих избора расписаних за 11. мај 2008. године („Службени гласник РС“, број 27/08), а да је оспореном одредбом члана 28. тачка 8) Упутства било прописано да се приликом подношења изборне листе Републичкој изборној комисији, уз изборну листу обавезно прилаже и следећа документација: најмање 10.000 судски оверених изјава бирача који подржавају изборну листу, сложених по азбучном реду презимена бирача, односно најмање 3.000 судски оверених изјава бирача, ако изборну листу подноси политичка странка националне мањине или коалиција политичких странака националних мањина.

Решењем Уставног суда IУп-42/2008 од 8. априла 2008. године („Службени гласник РС“, број 37/08) обустављено је извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу наведене одредбе члана 28. тачка 8) Упутства у делу који гласи: „односно најмање 3.000 судски оверених изјава бирача ако изборну листу подноси политичка странка националне мањине или коалиција политичких странака националних мањина“. Уставни суд је оценио да би извршењем оспорене одредбе Упутства могле настати неотклоњиве штетне последице, имајући у виду да је ова одредба била основ за утврђивање и проглашење изборних листа за избор народних посланика на изборима расписаним за 11. мај 2008. године. Наиме, полазећи од одредаба Устава којима се изричито предвиђа да се питања избора народних посланика и равноправности и заступљености представника националних мањина уређују законом, те Уставом утврђене обавезе сагласности свих подзаконских општих аката са законом, као и одредаба Закона о избору народних посланика којима се прописују надлежност и овлашћење Републичке изборне комисије и услови за утврђивање изборне листе, основано се постављало питање сагласности оспореног дела одредбе Упутства са Уставом и Законом.

Како је, међутим, Одлука о координираном спровођењу свих избора расписаних за 11. мај 2008. године („Службени гласник РС“, бр. 27/08, 31/08 и 38/08), која је била правни основ за доношење оспореног упутства била акт темпоралног карактера, јер се односила на спровођење конкретних, а не избора уопште, то је и важење оспореног Упутства донетог у спровођењу парламентарних избора од 11. маја 2008. године исцрпљено окончањем ових избора, односно утврђивањем и објављивањем Извештаја о укупним резултатима избора за народне посланике Народне скупштине Републике Србије у Службеном гласнику. („Службени гласник РС“, број 53/08), те потврђивањем мандата народних посланика и конституисањем новог сазива Народне скупштине.

На тај начин, по оцени Суда, сагласно члану 57. став 2. Закона о Уставном суду престале су процесне претпоставке за даље вођење поступка поводом оспорене одредбе Упутства, посебно због тога што је Решењем Суда IУп-42/2008 од 8. априла 2008. године правовремено обустављено извршење појединачног акта или радње, која је могла бити предузета на основу оспорене одредбе Упутства, чиме је спречена могућност наступања штетних последица до доношења коначне одлуке Суда.

Имајући у виду да је Уставни суд обуставио поступак поводом оцене уставности наведене одредбе оспореног упутства, стекли су се услови да Суд укине Решење о обустави мере извршења појединачног акта, односно радње од 8. априла 2008. године, сагласно члану 56. став 2. Закона о Уставном суду.

VIII

Поводом иницијативе у којој се износи мишљење да Народна скупштина може имати 250 народних посланика само онда када сви уписани бирачи изађу на гласање, а да се у супротном дискриминишу лица која нису гласала, јер се њихов став може исказати на уставан начин упражњеним местима посланика које нико није изабрао, Уставни суд констатује да је Уставом утврђен број чланова централне представничке институције, Народне скупштине, тако да је, посматрано са уставноправног становишта, парламентарни састав непроменљив, не може се бројчано смањивати или повећавати нити доводити у везу са бројем бирача или бројем гласалих. Такође, Уставни суд констатује да је Народна скупштина највиша представничка институција уставног система Републике Србије, носилац уставотворне и законодавне власти, колективни репрезент воље народа преко које се остварује сувереност грађана, да је бирачко право, као најважније политичко право грађана и саставни део општег права грађана на учествовање у вршењу јавних послова заједнице, ипак лично право, а не јавна функција, да је задатак изборног система да омогући формирање стабилне политичке репрезентације, преко институције која има пуни демократски легитимитет само ако је конституисана на Уставом предвиђени начин, те да нема дискриминације лица која нису гласала у процесу њеног конституисања. Бирачко право, као субјективно јавно право, укључује и слободу одрицања од права учествовања у изборном процесу и вршења јавних послова заједнице.

У вези с иницијативом у којој се предлаже „хитна измена и допуна“ одредбе члана 43. став 1. Закона, Уставни суд указује да то питање није предмет уставносудске оцене, односно надлежности Уставног суда из члана 167. Устава, већ да спада у надлежност Народне скупштине као законодавног органа.

Такође, Уставни суд је захтев за оцену оспорених одредаба Закона у односу на Декларацију ОУН-а, оценио беспредметним.

Имајући у виду све изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 1) и члана 46. тач. 3), 5) и 7) Закона о Уставном суду, као и члана 82. став 1. тач. 1) и 8) Пословника о раду Уставног суда, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 84. Закона о избору народних посланика наведеног у тачки 1) изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине
(„Службени гласник РС“, број 36/09)
– члан 73. став 2.

Према оспореној одредби Закона, радноправни статус запослених у фонду јединице локалне самоуправе није исти у зависности од тога да ли су радни однос засновали пре или после 31. децембра 2008. године. Како оспорена одредба има и повратно дејство јер се у погледу преузимања запослених узима стање на дан који претходи дану ступања Закона на снагу, а није образложено да ли је приликом доношења Закона утврђен општи интерес који налаже такво поступање, оспорена одредба није у сагласности са Уставом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 73. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 36/09) није у сагласности са Уставом.

Образложење

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. Осим тога, оспорена законска 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.

Полазећи од разлога оспоравања наведене одредбе Закона, као и одговарајућих одредаба Устава Републике Србије, Уставни суд је, на седници одржаној 25. новембра 2010. године, донео Решење о покретању 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). Решење о покретању поступка Уставни суд је доставио Народној скупштини

на одговор, на основу члана 33. став 1. и члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07). Пошто у остављеном року Народна скупштина није доставила одговор, Суд је наставио поступак, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

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 радноправни статус запослених у фонду јединице локалне самоуправе није исти у зависности од тога да ли су радни однос засновали пре или после 31. децембра 2008. године. Наиме, обавеза преузимања запослених се односи само на она лица која су засновала радни однос пре 31. децембра 2008. године, док сви они запослени који су засновали радни однос после наведеног датума не

могу бити преузети, што има за последицу да тој категорији запослених престаје радни однос. Стога, по оцени Суда, запослени у фонду јединице локалне самоуправе нису у једнаком и равноправном положају у зависности од тога да ли су радни однос засновали пре или после 31. децембра 2008. године, из чега произлази да оспорена одредба Закона није у сагласности са начелом забране дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава и са одредбама члана 60. ст. 1. и 3. Устава, којима се јемчи право на рад, у складу са законом и утврђује да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места.

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, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 73. став 2. Закона има повратно дејство, јер се примењује почев од 31. децембра 2008. године. С обзиром на то да Народна скупштина није доставила Уставном суду одговор, нити доказе из којих би се могло утврдити да је приликом доношења овог закона утврђен општи интерес који налаже повратно дејство наведене одредбе Закона, што је уставни услов који, изузетно, допушта повратно дејство појединих одредаба закона, у смислу члана 197. став 2. Устава, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 73. став 2. Закона није у сагласности ни са одредбом члана 197. став 1. Устава, према којој закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 73. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број ПУз-198/2009 од 20. априла 2011. године (,Службени гласник РС“, број 43/11)

Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању

(,Службени гласник РС“, број 71/09)

– чл. 2. и 7.

Законом није уређен поступак уписа и начин вођења Регистра јавних гласила, те овлашћење дато надлежном министру да ближе уреди начин вођења Регистра у суштини представља овлашћење за самостално уређивање питања која су у непосредној вези са остваривањем Уставом зајемчене слободе медија, што је несагласно са основним начелом да се само законом може прописати начин остваривања људских и мањинских права зајемчених Уставом, као и са начелом поделе власти и уставним положајем државне управе као дела извршне власти

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09), у делу става 2. члана 14б који је додат после члана 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05), као и одредбе члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, нису у сагласности са Уставом.

Образложење

Поступајући по предлогу овлашћеног предлагача и иницијативама за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09), Уставни суд је, на седници одржаној 22. јула 2010. године, поред Одлуке ПУз-231/2009 којом је утврдио да одређене одредбе оспореног закона нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима, донео и Решење којим је, поводом поднетих иницијатива, покренуо поступак за оцењивање уставности одредаба истог закона наведених у изреци.

Као разлоге оспоравања означених одредаба Закона, којима је дато овлашћење надлежном министру да ближе уређује начин вођења Регистра јавних гласила и којима је прописан рок у коме ће министар донети овај пропис, као и рокови у којима су оснивачи јавних гласила дужни да поднесу пријаву за упис јавног гласила у Регистар јавних гласила, иницијатори су навели да је законодавац „препустио органу извршне власти да на нејаван начин и по сопственом нахођењу уређује начин вођења Регистра јавних гласила који је овим законом уведен као конститутивни елемент оснивања јавних гласила“, чиме упис у Регистар „добија карактер посредног одобрења“, што оспорене одредбе чини несагласним пре свега зајемченој слободи медија из члана 50. став 1. Устава. Имајући у виду целину одредаба Закона којима се уређује Регистар јавних гласила, Уставни суд је оценио да се као спорна уставноправна питања постављају, с једне стране, да ли овлашћење дато ресорном министру значи овлашћење за ближе или за самостално уређивање наведених питања и, с друге стране, да ли је одредба којом се даје овлашћење да се наведена питања уређују подзаконским актом сагласна Уставом зајемченој слободи медија и уставном начелу из члана 18. став 2. Устава, будући да су питања која обухвата начин уређивања вођења Регистра у непосредној вези са остваривањем зајемчене слободе, а сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, начин остваривања зајемчених права и слобода се може прописати само законом. Полазећи од изнете оцене, Уставни суд је нашао да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, у делу којим је после члана 14. основног текста Закона додат

нови члан 146, и то у односу на одредбу става 2. члана 146, те је решио да, на основу члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), покрене поступак у односу на ову одредбу. Будући да су оспорене одредбе члана 7. Закона о изменама и допунама Закона, којима је прописан рок за доношење прописа о начину вођења Регистра и обавеза оснивача јавних гласила да у прописаним роковима од дана ступања на снагу овог прописа поднесу пријаве за упис у Регистар, у правној и логичкој вези са одредбом члана 146 став 2. Закона, Уставни суд је поступак оцене уставности покренуо и у односу на наведене законске одредбе. Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини, уз одређивање рока од 60 дана од дана пријема Решења за давање одговора.

Како Народна скупштина у остављеном року, а ни накнадно није доставила тражени одговор, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, стекли су се услови за наставак поступка.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

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

Оспореним чланом 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, у делу који се односи на став 2. новододатог члана 146 Закона о јавном информисању прописано је да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења регистра јавних гласила, док је чланом 7. оспореног закона прописано да ће министар надлежан за послове јавног информисања донети пропис о начину вођења регистра јавних гласила у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона (став 1), те да су оснивачи штампаних дневних јавних гласила дужни да поднесу пријаву за упис јавног гласила у Регистар јавних гласила у року од 30 дана од дана ступања на снагу прописа из става 1. овог члана, а оснивачи других јавних гласила у року од 90 дана од дана ступања на снагу прописа из става 1. овог члана (став 2).

Уставом Републике Србије утврђено је: да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединачног права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2); да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања (члан 50. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, поступак пред судовима и другим државним органима, као и систем у области јавног информисања (члан 97. тач. 2) и 10)); да је Народна скупштина највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији (члан 98); да Народна скупштина доноси законе и друге

опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7)); да Влада 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 је одговорна Влади (члан 136. став 1).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07) прописано је: да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства и да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15. ст. 1. и 2); да министарством руководи министар и да министар представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства (члан 23. ст. 1. и 2).

Одредбама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09) које се односе на Регистар јавних гласила предвиђено је: да јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила) и да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила (члан 14. став 1); да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката (члан 14б став 1); да организација која води регистар јавних гласила једном месечно, на захтев републичког органа управе надлежног за послове јавног информисања, доставља извод из регистра јавних гласила са подацима о њиховим оснивачима, да извод из регистра јавних гласила из става 1. овог члана садржи назив и матични број за сваког оснивача јавног гласила, податак о новчаном делу основног капитала, као и преглед свих јавних гласила чији је оснивач, да орган управе из става 1. овог члана доставља извод из регистра јавних гласила организацији која спроводи поступак принудне наплате (члан 14в ст. 1. до 3).

Из наведеног следи да је, сагласно одредби члана 97. тачка 10) Устава, Република Србија надлежна да уређује и обезбеђује систем у области јавног информисања, те је, у том смислу, била надлежна да доношењем Закона о јавном информисању, односно његовим изменама и допунама, уреди начин остваривања Уставом зајемчене слободе медија, утврђене одредбама члана 50. Устава. Измењеним чланом 14. став 1. оспореног закона предвиђено је успостављање Регистра јавних гласила. Уставни суд је у својој Одлуци ИУз-231/2009 од 22. јула 2010. године („Службени гласник РС“, број 89/10) оценио да прописани упис јавног гласила у Регистар, сам по себи, не представља кршење Уставом зајемчене слободе, као ни начела из чл. 18. и 20. Устава. Наиме, ова оспорена одредба Закона не предвиђа да је упис у Регистар конститутивни елемент оснивања јавног гласила, што би му, посредно, давало карактер одобрења, па се тиме, према ставу Уставног суда, прописивањем обавезе да се јавно гласило упише у јавну евиденцију коју држава установљава, не утиче на суштину зајемчене слободе, нити се она може сматрати ограничењем те слободе. Из истих разлога Суд је оценио да ни одредба члана 2. оспореног закона у делу којим се Закон о јавном информисању допуњава новим чланом 14б став 1, којим је прописано да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката, није несагласна са Уставом. Поред тога, Уставни суд

је оценио да је одређивање који ће орган или организација којој су поверена јавна овлашћења бити надлежан за вођење одређене јавне евиденције, питање целисходности конкретног законског решења, коју Уставни суд није надлежан да цени.

У односу на одредбу става 2. члана 146 Закона, поводом које је покренут поступак за оцену уставности, Уставни суд указује да давање овлашћења законом министру, да поједина питања уређена законом ближе уреди својим подзаконским актом, само по себи уставноправно није спорно. Ово из разлога што министар, сагласно члану 23. ст. 1. и 2. Закона о државној управи, руководи министарством, представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства, а министарства, као органи државне управе, дакле, као део извршне власти, према члану 15. истог закона, доносе прописе и то – правилнике, наредбе и упутства, при чему је правилник пропис којим се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе. Из наведених системских решења произлази да је министар, односно министарство, као део извршне власти, овлашћен за доношење прописа, али, по оцени Суда, само у границама надлежности извршне власти да доноси подзаконске прописе. Овакав положај извршне власти произлази из уставног начела поделе власти из члана 4. став 2. Устава и, сагласно томе, уставног положаја Народне скупштине која, у складу са одредбама члана 98. и члана 99. став 1. тачка 7) Устава, као носилац законодавне власти доноси законе из надлежности Републике Србије. Како је одредбом члана 123. тачка 3) Устава утврђено да Влада, као носилац извршне власти у Републици, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, а одредбом члана 136. став 1. Устава да је државна управа везана Уставом и законом, то, по становишту Уставног суда, значи да и органи државне управе прописе из своје надлежности могу доносити само ради ближе разраде питања која су већ уређена законом, а ради њиховог извршавања. У складу са изнетим, и предвиђено овлашћење надлежног министра да ближе уређује начин вођења Регистра јавних гласила само по себи није спорно, односно није спорно уколико је начин вођења Регистра прописан самим законом, што пре свега значи уколико су законом прописана правила поступка уписа у Регистар.

Међутим, Уставни суд је утврдио да су, у конкретном случају, одредбама Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, везано за Регистар јавних гласила, уређена само следећа питања: да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила (члан 14. став 1), да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката (члан 14б став 1) и да организација која води Регистар једном месечно, на захтев републичког органа управе надлежног за послове јавног информисања, доставља извод из Регистра, уз прописивање шта све садржи тај извод, а да орган управе из става 1. овог члана доставља извод из Регистра јавних гласила организацији која спроводи поступак принудне наплате (члан 14в ст. 1. до 3). Из наведеног произлази да Закон не садржи одредбе којима се

уређује поступак уписа у Регистар јавних гласила и начин вођења овог регистра. Стога Уставни суд оцењује да овлашћење дато ресорном министру, по својој суштини, излази изван оквира уставне надлежности извршне власти да својим општим актом (прописом), ради извршавања закона, ближе уреди поједина питања садржана у закону, већ заправо представља овлашћење за самостално уређивање како начина вођења Регистра јавних гласила, тако и самог поступка уписа у Регистар. С обзиром на изложено, одредба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, у делу става 2. новододатог члана 14б Закона о јавном информисању, по оцени Уставног суда, није сагласна са Уставом утврђеним начелом поделе власти из члана 4. став 2. Устава, те одредбом члана 136. став 1. Устава, којом се, у складу са овим начелом, утврђује уставни положај државне управе као дела извршне власти.

Поред тога, Уставни суд указује да уређивање вођења Регистра нужно треба да обухвати прописивање података који се у Регистар уписују, рокове за поступање по поднетим пријавама за упис, као и уређивање права и обавеза које у поступку уписа имају, са једне стране, оснивач јавног гласила, а са друге стране, надлежни орган који врши упис, укључујући и правне последице непоступања надлежног органа у прописаним роковима. Како ниједно од наведених питања није уређено Законом, то значи да је законодавац њихово уређивање препустио подзаконском пропису надлежног министра из оспорене законске одредбе. Уставни суд је оценио да су питања која обухвата начин уређивања вођења Регистра у непосредној вези са остваривањем зајемчене слободе медија из члана 50. став 1. Устава, пошто од начина на који су ова питања уређена битно зависи остваривање уставне гаранције да се новине и друга средства јавног обавештавања оснивају слободно, без одобрења. Имајући у виду да се, сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, начин остваривања зајемчених права и слобода може прописати само законом, то је, према оцени Уставног суда, оспорена одредба Закона несагласна и члану 18. став 2. Устава.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09), у делу става 2. члана 14б који је додат после члана 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05), није у сагласности са Уставом.

Будући да су одредбе члана 7. Закона по својој садржини у правној и логичкој вези са одредбом новододатог члана 14б став 2. Закона о јавном информисању, Уставни суд је утврдио да ни ове одредбе нису у складу са Уставом.

Сагласно изнетом, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, престају да важе одредба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09), у делу става 2. члана 14б који је додат

после члана 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05), као и одредбе члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању.

Одлука Уставног суда

Број ПУз-231/2009 од 5. маја 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 41/11)

Закон о високом образовању
(„Службени гласник РС“, број 76/05)

– члан 30. ст. 3, 4. и 6, члан 32. став 4, члан 41. став 14, члан 43. став 4, члан 67. став 1, члан 90. ст. 2. и 4. и члан 107. став 1. тач. 1) и 3)

У оквиру уставне надлежности Народне скупштине да уређује систем високог образовања законом су утврђени и услови за почетак рада и начин обављања ове делатности, чиме се обезбеђује да све високошколске установе које су добиле дозволу за рад имају једнак правни положај на територији Републике Србије.

Оспореним одредбама којима је прописано да високошколска установа обавља делатност високог образовања у седишту и да се у случају промене назива седишта и статусне промене спроводи поступак издавања нове дозволе, није прописана забрана обављања делатности високошколске установе изван регистрованог подручја, те се на тај начин не ограничава слободна конкуренција високошколских установа, нити се тим одредбама повређује принцип равноправности, односно не стварају се неједнаки услови обављања делатности.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Одбијају се предлози за утврђивање неуставности одредаба члана 32. став 4. и члана 43. став 4. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 76/05).

2. Обуставља се поступак за оцену уставности одредаба члана 41. став 14, члана 67. став 1. у делу који гласи: „пензионисаном после ступања на снагу овог закона“, члана 90. ст. 2. и 4. и члана 107. став 1. тач. 1) и 3) Закона из тачке 1).

3. Одбацује се иницијатива за оцену уставности одредбе члана 30. ст. 3, 4. и 6. Закона 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 одредаба члана 30. ст. 3, 4. и 6. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 76/05). Такође, Уставном суду поднети су и

предлози за оцену уставности одредаба члана 32. став 4, члана 41. став 14, члана 43. став 4, члана 67. став 1, члана 90. ст. 2. и 4. и члана 107. став 1. тач. 1) и 3) истог закона.

Иницијативом поднетом 31. октобра 2005. године се као разлози оспоравања одредаба члана 30. ст. 3, 4. и 6. Закона, којима се у Поглављу III. „Студије и студијски програми“ уређује материја која се односи на завршни рад и дисертацију, наводи да „Када грађанин Републике Србије жели да брани докторску дисертацију, на неком универзитету у Србији члан 30. ст. 3, 4. и 6. Закона о високом образовању од 30. 8. 2005. практично негира једнакост грађана Републике Србије због образовања или личног својства, па је у сукобу са чланом 13. Устава Републике Србије од 28. 9. 1990, односно дискриминише грађане по основу образовања, па је у сукобу са чланом 3. став 3. повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама, државне заједнице СЦГ од 28. 2. 2003.“

Предлозима поднетим 19. јануара и 6. јула 2006. године оспорава се одредба члана 67. став 1. Закона у делу којим је предвиђено да се звање професора емеритуса може доделити само редовном професору пензионисаном после ступања на снагу овог закона. По оцени предлагача, оспорена одредба Закона несагласна је члану 13, члану 35. став 2. и члану 21. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије од 1990. године, јер се том одредбом Закона нарушава једнакост грађана и врши дискриминација по основу рођења и времена пензионисања, јер је редовним професорима који су „отишли“ у старосну пензију пре ступања на снагу овог закона онемогућена додела звања професора емеритуса, иако испуњавају прописане услове за доделу овог звања, те да „у конкретном случају оспорени закон, на основу Устава Републике Србије не може имати повратно дејство“.

Предлогом поднетим 26. априла 2006. године оспоравају се одредбе члана 32. став 4, члана 41. став 14, члана 43. став 4, члана 90. ст. 2. и 4. и члана 107. став 1. тач. 1) и 3) истог закона, којима се, по оцени предлагача, прописује забрана обављања делатности високошколске установе изван регистрованог седишта. Предлагач наводи да су наведене законске одредбе у супротности са чланом 55. став 1, чланом 57. став 1. и чланом 64. став 3. Устава од 1990. године. Сматра да се оспореним одредбама Закона ограничава Уставом гарантовано право на слободно обављање делатности под једнаким условима на јединственом тржишту Републике Србије, чиме се нарушава принцип самосталности правних лица у обављању делатности.

Уставни суд је предлоге за оцену уставности оспорених одредаба Закона, закључцима донетим на седницама од 25. маја и 6. јула 2006. године, доставио Народној скупштини на одговор.

Како су иницијатива и предлози за оцену уставности оспорених одредаба Закона поднети пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је, сагласно одредби члана 112. овог закона, поступак спровео у складу са одредбама овог закона.

С обзиром на то да Народна скупштина у остављеним роковима од 30, односно 60 дана, а ни касније, није доставила тражене одговоре, Суд је

поступак у овој уставноправној ствари наставио, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

Иницијативом и предлозима тражена је оцена уставности оспорених одредаба Закона о високом образовању из 2005. године у односу на Устав Републике Србије од 1990. године и Повељу о људским и мањинским правима и грађанским слободама. Устав од 1990. године престао је да важи проглашењем Устава Републике Србије од 2006. године, а престала је да важи и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама („Службени лист СЦГ“, број 1/03). У току поступка пред Уставним судом Народна скупштина Републике Србије донела је Аутентично тумачење одредаба члана 127. ст. 1. и 2. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 76/05), а Законом о изменама и допунама Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 97/08) извршене су измене и допуне основног текста Закона којима оспорене одредбе нису мењане. Такође, у току поступка пред Уставним судом ступио је на снагу, 1. јула 2010. године, Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 44/10), у коме су извршене измене и допуне појединих одредаба основног Закона, које се односе и на оспорене одредбе члана 30. ст. 3, 4. и 6. (завршни рад и дисертација), члана 41. став 14. (дозвола за рад), члана 67. став 1. (професор емеритус), члана 90. ст. 2. и 4. (испити) и члана 107. став 1. тач. 1) и 3) (казнене одредбе), док одредбе члана 32. став 4. (обављање делатности високошколске установе у седишту) и члана 43. став 4. (промена назива седишта) које су такође оспорене, нису мењане.

Оспореним одредбама Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 76/05) било је прописано: да је докторска дисертација завршни део студијског програма докторских студија, осим доктората уметности који је уметнички пројекат, да изузетно докторат наука може да стекне лице са завршеним студијама медицине и завршеном специјализацијом, на основу одбрањене дисертације засноване на радовима објављеним у врхунским светским часописима, да се начин и поступак припреме и одбране завршног рада, односно дисертације уређује општим актом високошколске установе (члан 30. ст. 3, 4. и 6); да високошколска установа обавља делатност високог образовања у седишту (члан 32. став 4); да се у дозволи за рад наводи да ли је високошколској установи одобрено обављање делатности изван седишта (члан 41. став 14); да самостална високошколска установа може вршити промену назива, седишта и статусне промене, у складу са законом, те да се у случају промене из става 1. овог члана спроводи поступак за издавање нове дозволе за рад (члан 43. став 1. и оспорени став 4); да универзитет може, на предлог факултета или друге високошколске јединице, доделити звање професора емеритуса редовном професору, пензионисаном после ступања на снагу овог закона, који се посебно истакао својим научним односно уметничким радом, стекао међународну репутацију и постигао резултате у обезбеђивању наставно-научног, односно наставно-уметничког подмлатка у области за коју је изабран (члан 67. став 1); да се испит полаже у седишту високошколске установе, односно у објектима наведеним у дозволи

за рад, да високошколска установа може организовати полагање испита ван седишта, ако се ради о испиту из предмета чији карактер то захтева (члан 90. ст. 2. и 4); да ће се новчаном казном од 30.000 до 500.000 динара казнити за прекршај високошколска установа, ако обавља делатност ван седишта и ван објеката у којима се обавља делатност (члан 32. став 4. и члан 41. ст. 1. и 13) и ако изврши помену назива, седишта и статусну промену супротно одредбама овог закона (члан 43. став 1) (члан 107. став 1. тач. 1) и 3)).

Важеће оспорене одредбе Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08 и 44/10) након последњих измена и допуна Закона из 2010. године гласе: „докторска дисертација је завршни део студијског програма докторских студија, осим доктората уметности који може бити и уметнички пројекат“; „изузетно докторат наука може да стекне лице са завршеним студијама медицине и завршеном здравственом специјализацијом, на основу одобрења дисертације засноване на радовима објављеним у врхунским светским часописима“; „начин и поступак припреме и одбране завршног рада уређује се општим актом високошколске установе“ (члан 30. ст. 3, 4. и 6); „високошколска установа обавља делатност високог образовања у седишту“ (члан 32. став 4); „у дозволи за рад наводе се: студијски програми, број студената, број наставника, објекти у којима се обавља делатност, да ли се студијски програм изводи на даљину и максималан број студената који на тај начин може да студира, као и да ли високошколска установа може обављати делатност изван седишта“ (члан 41. став 14); „самостална високошколска установа може вршити промену назива седишта и статусне промене, у складу са законом“, а „у случају промене из става 1. овог члана, спроводи се поступак за издавање нове дозволе за рад“ (члан 43. став 1. и оспорени став 4); „Универзитет може, на предлог факултета или друге високошколске јединице, доделити звање професора емеритуса редовном професору, у пензији, који се посебно истакао својим научним односно уметничким радом, стекао међународну репутацију и постигао резултате у обезбеђивању наставно-научног, односно наставно-уметничког подмлатка у области за коју је изабран“ (члан 67. став 1); „испит се полаже у седишту високошколске установе, односно у објектима наведеним у дозволи за рад“, „високошколска установа може организовати полагање испита ван седишта, ако се ради о испиту из предмета чији карактер то захтева“ (члан 90. ст. 2. и 4); „новчаном казном од 100.000 до 2.000.000 динара казниће се за прекршај високошколска установа ако: 1) обавља делатност ван седишта и ван пројекта у којима се обавља делатност (члан 32. став 4. и члан 41. став 13), ...3) ако изврши промену назива, седишта и статусну промену супротно одредбама овог закона (члан 107. став 1. тач. 1) и 3))“.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки; да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког

инвалидитета (члан 21. ст. 2. и 3); 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 (члан 82. став 1); да сви имају једнак правни положај на тржишту (члан 84. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области образовања (члан 97. став 1. тачка 10)); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, и да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2).

У поступку оцене уставности оспорених одредаба Закона, Уставни суд је имао у виду и следеће одредбе Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08 и 44/10), којима је прописано: да се овим законом уређује систем високог образовања, услови и начин обављања делатности високог образовања, финансије, као и друга питања од значаја за обављање ове делатности (члан 1); да је делатност високог образовања од посебног значаја за Републику Србију и део је међународног а посебно европског образовног, научног односно уметничког простора (члан 2); да је циљ високог образовања, поред осталог, и пружање могућности појединцима да под једнаким условима стекну високо образовање и да се образују током читавог живота (члан 3. став 1. тачка 4)); да се делатност високог образовања заснива и на јединству наставе и научноистраживачког, односно уметничког рада, на поштовању људских права и грађанских слобода, укључујући забрану свих видова дискриминације, на равноправности високообразованих установа без обзира на облик својине, односно на то ко је оснивач (члан 4. став 1. тач. 3), 6) и 9)); да Министарство издаје дозволу за рад високошколских установа (члан 23. став 1. тачка 4)); да су студије трећег степена докторске академске студије (члан 25. став 5); да делатност високог образовања обављају високошколске установе – универзитет, факултет, односно уметничка академија, у саставу универзитета, академија струковних студија, висока школа и висока школа струковних студија, да под називима установа из става 1. овог члана могу иступати у правном поретку само високошколске установе које имају дозволу за рад, у складу са овим законом, да високошколска установа може изводити студијски програм на даљину, у складу са дозволом за рад и да се на оснивање и рад високошколских установа примењују прописи о јавним службама, уколико овим законом није другачије уређено (члан 32. став 1. тач. 1) до 5) и ст. 3, 5. и 8); да самосталну високошколску установу могу основати Република, правно и физичко лице, у складу са законом (члан 40. став 1); да високошколска установа може почети са радом и обављати делатност по добијању дозволе за рад коју издаје Министарство, на захтев високошколске установе и да садржај дозволе за рад прописује министар (члан 41. ст. 1, 2. и 15).

Уставни суд је такође имао у виду и 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 делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољење потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима (члан 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 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 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); 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); да оснивач установе обезбеђује средства потребна за оснивање и почетак рада установе и доноси акт о оснивању који нарочито садржи назив и седиште установе (члан 13. став 1. и став 2. тачка 2)).

Уставни суд је, полазећи од садржине оспорене одредбе члана 32. став 4. Закона, којом је прописано да високошколска установа обавља делатност високог образовања у седишту и оспорене одредбе члана 43. став 4. којом је прописано да се у случају промене назива седишта и статусне промене спроводи и поступак издавања нове дозволе, утврдио да се тим одредбама не прописује забрана обављања делатности високошколске установе изван регистрованог подручја, како то наводи предлагач, нити се тим одредбама стварају неједнаки услови обављања делатности на јединственом тржишту. Наиме, Закон о високом образовању је донет у оквиру уставне надлежности Народне скупштине да, сагласно члану 97. тачка 10) Устава уређује систем високог образовања и у оквиру тога, утврђени су услови и начин обављања делатности високог образовања. Како високошколска установа, према одредбама Закона, може почети са радом и обављати делатност по добијању дозволе за рад, која нарочито мора да садржи седиште установе, односно објекте у којима се та делатност обавља као и то да ли високошколска установа може обављати делатност изван седишта, према оцени Уставног суда, значи да све високошколске установе које су добиле дозволу за рад имају једнак правни положај на територији Републике. С обзиром на то да се у дозволи за рад верификује делатност високошколске установе, Уставни суд је оценио да се оспореним одредбама Закона ни на који начин не ограничава слободна конкуренција високошколских установа нити се

тим одредбама повређује принцип равноправности, односно не стварају се неједнаки услови обављања делатности. При овој оцени Уставни суд је имао у виду и одредбу члана 4. тачка 9) Закона, која утврђује и принцип равноправности високообразованих установа без обзира на облик својине, односно независно од тога ко је оснивач. Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да наводи предлагача којима се оспорава уставност наведених одредаба Закона нису основани, те је предлог овлашћеног предлагача одбио, одлучујући као у тачки 1) изреке.

Оспорене одредбе члана 30. ст. 3, 4. и 6, члана 41. став 14, члана 90. ст. 2. и 4. и члана 107. став 1. тач. 1) и 3) Закона су у току поступка пред Уставним судом измењене Законом о изменама и допунама Закона о високом образовању из 2010. године, односно престале су да важе у тексту у коме су оспорене. Полазећи од тога да су оспорене одредбе Закона престале да важе и да је престао да важи Устав од 1990. године у односу на који је предлогом покренут поступак, односно поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности, Уставни суд је утврдио да су престале процесне претпоставке за даље вођење поступка по поднетом предлогу и иницијативи. Из наведених разлога, Уставни суд је поступак по поднетом предлогу обуставио, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, а иницијативу је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одбацио, решавајући као у тачки 2) изреке.

Поводом одредбе члана 67. став 1. Закона којом је било прописано да универзитет може на предлог факултета или друге високошколске јединице, доделити звање професора емеритуса редовном професору, пензионисаном после ступања на снагу овог закона, који се посебно истакао својим научним односно уметничким радом, стекао међународну репутацију и постигао резултате у обезбеђивању наставно-научног, односно наставно-уметничког подмлатка у области за коју је изабран, која је оспорена у делу који гласи: „пензионисаном после ступања на снагу овог закона“, Уставни суд је утврдио да је чланом 19. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању одредба члана 67. став 1. оспореног закона у делу у коме је иста оспорена, усаглашена са Уставом на тај начин што су у речи: „пензионисаном после ступања на снагу овог закона“, замењене речима: „у пензији“, чиме су отклоњени разлози због којих је покренут поступак пред Уставним судом. С обзиром на то да Суд није оценио да због последица неуставности треба донети одлуку, то је, сагласно одредби члана 57. тачка 1) Закона о Уставном суду, поступак поводом ове одредбе Закона такође обуставио, као у тачки 3) изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 14), члана 46. тачка 7) и члана 48. 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

Закон о раду
(„Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05)
– члан 6, члан 104. став 3, члан 118. тач. 5) и 6),
члан 119. став 2, чл. 188, 197. и 198.

Закон о изменама и допунама Закона о раду
(„Службени гласник РС“, број 61/05)
– члан 13.

Важећим законским прописима нису уређени поступак оснивања и акти који се доносе при оснивању синдикалних организација, већ је као једини услов за слободно синдикално удруживање и деловање предвиђен упис синдикалне организације код надлежног органа, што је сагласно уставним јемствима и прихваћеним међународним стандардима синдикалног организовања.

Оспорена одредба Закона којом је предвиђено 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, сагласна је уставном начелу о праву сваког на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава и сагласна је преузетим међународним гаранцијама о праву свакога на правичну и једнаку награду за рад исте вредности.

Законска решења којима је утврђено право запосленима на накнаду трошкова за исхрану у току рада и за регрес за коришћење годишњег одмора донета су сагласно уставним овлашћењима законодавног органа да, уређујући систем радних односа, уреди и врсте накнада трошкова које припадају запосленима, у складу са општим актом и уговором о раду, а начин обрачуна исплате ових накнада је питање о којем Уставни суд није надлежан да одлучује. Могућност послодавца да деци запосленог обезбеди поклон за Божић и Нову годину, прописана је у границама уставних овлашћења законодавца да, уређујући право на правичну накнаду за рад, поред зараде, предвиди исплату и других примања и њоме се не доводе у питање уставне гаранције о забрани дискриминације из члана 21. Устава, нити о равноправности верских заједница.

Посебна радно-правна заштита представника запослених за време обављања и годину дана по престанку функције ако поступају у складу са законом, општим актом и уговором о раду, установљена је у границама уставних овлашћења законодавног органа, полазећи од тога да се ради о посебној категорији запослених, који су и потврђеним међународним актима заштићени од антисиндикалне дискриминације.

Радно ангажовање по основу уговора о обављању привремених и повремених послова не сматра се радним односом у смислу уставног одређења, већ представља посебан уговорни однос који се заснива између послодавца и одређеног лица, при чему је послодавац слободан у опредељивању са којим ће лицем закључити уговор, како у погледу његовог радно-правног статуса, тако и у погледу година живота, те се наведено

законско решење не може довести у везу са уставном гаранцијом да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места.

Како су измене и допуне Закона ступиле на снагу 19. јула 2005. године, а примењују се од 1. јануара 2006. године, одредбе Закона немају повратно дејство.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбијају се предлози и не прихватају се иницијативе за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 6, члана 104. став 3, члана 118. тач. 5) и 6), члана 119. став 2, чл. 188, 197. и 198. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) и члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о раду („Службени гласник РС“, број 61/05).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднети су предлози и иницијативе за оцену уставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 6, члана 104. став 3, члана 118. тач. 5) и 6), члана 119. став 2, чл. 188, 197. и 198. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) и члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о раду („Службени гласник РС“, број 61/05). У предлогу се наводи да је одредба члана 6. Закона о раду, којом је дефинисан синдикат, у супротности са одредбом члана 44. став 1. Устава Републике Србије којом се јемчи слобода политичког, синдикалног и другог организовања, без одобрења, уз упис у регистар код надлежног органа. Осим тога, предлагач сматра да је оспорена одредба Закона у директној супротности са одредбама члана 22. Пакта о грађанским правима, члана 23. Опште декларације о људским правима и са Конвенцијом Међународне организације рада бр. 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права. Ово из разлога што је законодавац, по мишљењу предлагача, „овластио Министарство за рад, запошљавање и социјалну политику да арбитражира о томе ко има право на синдикално организовање, а ко не, а не само, како то Устав налаже, да врши упис синдиката у регистар“. Одредба члана 104. став 3. Закона, којом је одређено шта се подразумева под радом исте вредности, по мишљењу предлагача, несагласна је са одредбама члана 23. тачка 2) Опште декларације о правима човека, члана 7. а) Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима и члана 11. тачка 1) алинеја (д) Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена. По мишљењу предлагача, оспорена одредба Закона несагласна је и са одредбом члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима и Одлуком о комуналној инспекцији, с обзиром на то да је овим Законом прописано да послове комуналног инспектора могу обављати лица која имају алтернативно високу и вишу стручну спрему одговарајућег смера и

без обзира на степен стручне спреме обављају исте послове. Одредбе члана 118. тач. 5) и 6) Закона којима је утврђено право запосленима на накнаду трошкова за исхрану у току рада и за регрес за коришћење годишњег одмора оспоравају се из разлога што се наведена накнада различито исплаћује у зависности од висине коефицијената запослених за обрачун и исплату зарада. Као разлог оспоравања одредбе члана 119. став 2. Закона, којом је прописана могућност за послодавца да деци запосленог старости до 15 година обезбеди поклон за Божић и нову годину, наводи се да се на овај начин запослени других верских опредељења доводе у неједнак положај, јер им по основу верских празника не припада ово право. Подносиоци иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 188. Закона којима је утврђена радноправна заштита синдикалних представника за време обављања и годину дана по престанку функције, сматрају да је овај члан супротан уставном принципу једнакости грађана и обавезне сагласности закона са Уставом, из разлога што одређену категорију запослених доводи у повољнији положај у односу на остале запослене. Одредбе чл. 197. и 198. Закона, којима је прописана могућност за послодавца да за обављање привремених и повремених послова закључи уговор, поред осталих, и са лицем које је члан омладинске или студентске задруге и које није старије од 30 година, оспоравају се из разлога што је оспореним одредбама нарушен уставни принцип из члана 35. Устава, према коме је свакоме зајемчено право на рад и доступност радног места и функције под једнаким условима. Оспоравајући уставност одредбе члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о раду, којом је предвиђено да запослена жена, која је започела коришћење породичног одсуства у складу са чланом 94. Закона о раду до дана ступања на снагу овог закона, наставља да користи право на породично одсуство и одсуство са рада ради неге детета у складу са одредбама тог члана, подносиоци иницијативе сматрају да је оспореном одредбом повређено начело једнакости грађана из члана 13. Устава, јер се њеном применом запослене жене стављају у неравноправан положај у погледу права која им припадају по истом основу.

Уставни суд је, на седници одржаној 20. априла 2006. године, на основу члана 64. став 1. Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука („Службени гласник РС“, бр. 32/91, 67/93 и 101/05) и члана 35. став 2. Пословника о раду Уставног суда Републике Србије („Службени гласник РС“, број 9/95), закључио да се предлози и иницијативе доставе Народној скупштини на одговор, са роком за давање одговора од 30 дана од дана пријема дописа Уставног суда.

Како Народна скупштина у остављеном року, као ни накнадно, није доставила одговор на наводе предлога и иницијатива, Уставни суд је наставио поступак оцене уставности оспорених одредаба Закона о раду, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Оспореним одредбама Закона о раду прописано је: да се синдикатом, у смислу овог закона, сматра самостална, демократска и независна организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања,

представљања, унапређења и заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса (члан 6); да се запосленима гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца, као и да се под радом исте вредности подразумева рад за који се захтева исти степен стручне спреме, иста радна способност, одговорност и физички и интелектуални рад (члан 104. став 3); да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду, и то: за исхрану у току рада и за регрес за коришћење годишњег одмора (члан 118. тач. 5) и 6)); да послодавац може деци запосленог старости до 15 година живота да обезбеди поклон за Божић и нову годину у вредности до неопорезивог износа који је предвиђен законом којим се уређује порез на доходак грађана (члан 119. став 2); да послодавац не може да откаже уговор о раду, нити на други начин да стави у неповољан положај представника запослених за време обављања и годину дана по престанку функције, ако представник запослених поступа у складу са законом, општим актом и уговором о раду, и то: члану савеза запослених и представнику запослених у управном и надзорном одбору послодавца, председнику синдиката код послодавца, именованом или изабраном синдикалном представнику, да ако представник запослених из става 1. овог члана не поступа у складу са законом, општим актом и уговором о раду, послодавац може да му откаже уговор о раду, да се број синдикалних представника који уживају заштиту у смислу става 1. тачка 3) овог члана утврђује колективним уговором, односно споразумом синдиката са послодавцем, зависно од броја чланова синдиката код послодавца, те да послодавац може уз сагласност Министарства да откаже уговор о раду представнику запослених из става 1. овог члана, ако одбије премештај на друге послове, рад код другог послодавца, преквалификацију или доквалификацију (члан 188. ст. 1. до 4); да послодавац може за обављање послова који су по својој природи такви да не трају дужи од 120 радних дана у календарској години да закључи уговор о обављању привремених и повремених послова са незапосленим лицем, запосленим који ради непуно радно време до пуног радног времена, корисником старосне пензије, те да се уговор из става 1. овог члана закључује у писменом облику (члан 197); да послодавац може за обављање привремених и повремених послова да закључи уговор са лицем које је члан омладинске или студентске задруге и које није старије од 30 година (члан 198). Одредбом члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о раду прописано је да ће се одредба члана 4. овог закона којом је уређено право запослене жене на породилско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године, примењивати почев од 1. јануара 2006. године.

Према члану 112. Закона о Уставном суду, 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 и иницијатива поднет у време важења Устава Републике Србије од 1990. године, који је престао да важи

проглашењем Устава Републике Србије 8. новембра 2006. године, Уставни суд је оцењивао оспорене одредбе Закона о раду и Закона о изменама и допунама Закона о раду у односу на Устав од 2006. године, а сагласно одредби члана 167. став 1. тачка 1) Устава.

Уставом је утврђено: да се 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 ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2); 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 слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења, као и да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом (члан 55. ст. 1. и 2); да се јемчи право на рад, у складу са законом, као и да свако има право на правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа (члан 60. ст. 1. и 3); да породица, мајка, самохрани родитељ или дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом, да се мајци пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја (члан 66. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа (члан 97. тачка 8)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, као и да не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5); да 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 (члан 197. ст. 1. и 2).

Приликом оцене уставности оспорене одредбе члана 6. Закона о раду којом је дефинисано која се организација сматра синдикатом, Уставни суд је пошао од циља синдикалног организовања, а то је, пре свега, заштита права и унапређење професионалних и економских интереса запослених. Синдикати се уписују у регистар синдикалних организација у складу са Правилником о упису синдикалних организација у регистар („Службени гласник РС“, бр. 6/97, 33/97, 49/2000, 18/01 и 64/04), којим су прописани начин и поступак уписа синдикалних организација у регистар. Уставни суд је констатовао да важећим законским прописима није уређен начин оснивања синдикалних организација, односно синдикалног удруживања и не постоје прописана правила у погледу поступка оснивања и аката који се доносе при оснивању синдикалних организација. Цењено са становишта

одредбе члана 55. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да се оспореном одредбом Закона не доводе у питање уставна јемства о слободи синдикалног и сваког другог удруживања, већ се њоме дефинишу циљеви које треба да испуњава организација да би могла да се региструје као синдикална организација, а начин уписа у регистар синдиката и удружења послодаваца прописује министар, сагласно одредби члана 217. став 2. наведеног закона. За положај и улогу синдикалних организација од посебног значаја су Конвенција број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права (ратификована и објављена у „Службеном листу ФНРЈ“, број 8/58) и Конвенција број 98 о правима радника на организовање и колективно преговарање (ратификована и објављена у „Службеном листу ФНРЈ“, број 11/58). Конвенцијом број 87 утврђено је право запослених и послодаваца да без икаквих изузетака и претходног одобрења образују организације по свом избору. Једини услов за слободно синдикално удруживање и деловање јесте упис синдикалне организације код надлежног органа. Конвенција број 98 обезбеђује заштиту запослених од дискриминације у запошљавању до које може доћи ако се запошљавање условљава неучлањењем у синдикат или иступањем из синдиката, затим, заштиту од отпуштања или наношења штете запосленом који је члан синдиката или који учествује у синдикалним делатностима, као и заштиту од других поступака и мера које штете синдикалним слободама.

Уживање слободе синдикалног организовања и деловања, сагласно наведеним одредбама Устава, закона и поменутих међународних аката, радницима и другим запосленим лицима омогућава да преко својих организација, односно преко својих слободно изабраних представника изразе своје интересе у процесу рада ради заштите својих економских и социјалних интереса у најширем смислу, ради партнерства у процесу колективног преговарања, успостављајући тако равнотежу снага уговорних страна, ради учествовања у мирном решавању индивидуалних и колективних радних спорова и ради успостављања противтеже државној власти кроз одговарајуће учешће у утврђивању и примени економске и социјалне политике земље.

Осим тога, по оцени Уставног суда, оспорена одредба Закона није супротна ни одредбама члана 22. тачка 1) Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71), члана 2. Конвенције о синдикалним слободама и заштите синдикалних права („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 8/85), као и члана 23. Опште декларације о правима човека од 10. децембра 1948. године (прихваћена од свих држава чланица УН), из разлога што се оспореном одредбом не ограничавају универзалне слободе и права на синдикално организовање установљена наведеним међународним актима, како то погрешно тврди предлагач, већ су, напротив, оспореном одредбом у свему преузети међународни стандарди у овој области. Када се ради о овлашћењу министра за послове рада да одлучује о упису синдикалне организације у регистар, Уставни суд је оценио да је овлашћење министра садржано у одредби члана 55. став 2. Устава, према

којој се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган у складу са законом. По налажењу Уставног суда, законодавац је сагласно одредби члана 55. став 2, у вези с чланом 97. тачка 2) Устава, овлашћен да уреди питање који ће државни орган водити регистар за упис синдикалних организација.

Оспорена одредба члана 104. став 3. Закона, којом је предвиђено 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, по оцени Уставног суда, сагласна је уставном начелу о праву сваког на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава и представља конкретизацију овог уставног принципа и интенцију законодавца да се прецизно дефинише појам рада исте вредности који се остварује код послодавца. Суд оцењује да оспорена одредба Закона, такође, није супротна ни одредбама члана 23. тачка 2) Опште декларације о правима човека и члана 7. алинеја а) подтачка (и) Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71), с обзиром на то да су њоме преузете међународне гаранције о праву свакога на правичну и једнаку награду за рад исте вредности, без икакве разлике.

Позивање предлагача на одредбе Опционог протокола уз Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена, коју је Савезна Република Југославија ратификовала 13. новембра 2002. године („Службени гласник – Међународни уговори“, број 13/02) и Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, која је ступила на снагу 4. јануара 1969. године, нису, по оцени Уставног суда, од утицаја на оцену уставности оспорене одредбе Закона, будући да се иста подједнако односи на све запослене, без обзира на пол, када се нађу у истој правној ситуацији прописаној оспореном законском одредбом.

Указивање подносиоца иницијативе да применом оспорене одредбе Закона долази често до дискриминације запослених, која се огледа у утврђивању веће основне зараде у уговорима о раду по критеријумима селекције запослених у зависности од степена стручне спреме, а који обављају идентичне послове, по оцени Уставног суда, тиче се начина примене ове одредбе, што излази из оквира надлежности Уставног суда утврђене одредбама члана 167. Устава. Такође, није у надлежности Уставног суда одређеној чланом 167. Устава да оцењује међусобну сагласност оспорене одредбе Закона са одредбама Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98).

Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности оспорених одредаба члана 118. тач. 5) и 6) Закона, којима је утврђено право запосленима на накнаду трошкова за исхрану у току рада и за регрес за коришћење годишњег одмора, јер је оценио да су донете сагласно уставним овлашћењима законодавног органа да, уређујући систем радних односа, уреди и врсте накнада трошкова које припадају запосленима у складу са општим актом и уговором о раду, међу којима су и накнаде за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора.

Што се тиче начина обрачуна исплате ових накнада на које указује предлагач, Уставни суд, према члану 167. Устава, није надлежан да о томе одлучује.

Разматрајући оспорену одредбу члана 119. став 2. Закона којом је предвиђена могућност за послодавца да деци запосленог обезбеди поклон за Божић и Нову годину, Уставни суд је оценио да је ова одредба донета у границама уставних овлашћења законодавца да, уређујући право на правичну накнаду за рад, предвиди могућност исплате и других примања, поред зараде, у које спадају и поклони за децу за Божић и Нову годину. Уставни суд је, такође, оценио да се оспореном одредбом Закона не доводе у питање уставне гаранције о забрани дискриминације из члана 21. Устава, имајући у виду да послодавац може деци запослених других вероисповести да обезбеди поклоне за Божић и Нову годину који сагласно одредбама члана 4. тач. 3) и 4) Закона о државним празницима у Републици Србији имају право да у те дане не раде. Приликом оцене уставности оспорене одредбе Закона, Уставни суд је имао у виду и одредбе Закона о државним празницима у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 43/01 и 101/07), којим је прописано да се у Републици Србији празнују као државни празници Нова година, празник рада и Дан победе, а као верски празници први дан Божића (7. јануар) и Васкршњи празници почев од Великог петка закључно са другим даном Васкрса и чињенице да према оспореној одредби Закона деци свих запослених, без обзира на њихова верска опредељења, припадају поклони за Божић и Нову годину. Оспореном одредбом Закона се, по оцени Уставног суда, не дира у Уставом гарантовану равноправност верских заједница прокламовану одредбом члана 44. став 1. Устава, већ се њоме прописује могућност исплате других примања запосленима у која свакако спадају и поклони за децу запослених.

Оцењујући оспорене одредбе члана 188. Закона, којима је установљена посебна радноправна заштита представника запослених за време обављања и годину дана по престанку функције ако поступају у складу са законом, општим актом и уговором о раду, Уставни суд је изразио став да је оспорени члан Закона донет у границама уставних овлашћења законодавног органа садржаних у одредбама члана 55. став 1, а у вези с чланом 18. Устава, да предвиди ову посебну радноправну заштиту синдикалних представника која представља основни предуслов за деловање синдиката и заштиту од сваког покушаја прогона и шиканирања од стране послодавца. У оспореној одредби Закона инкорпориране су одредбе Конвенције Међународне организације рада број 135 о радничким представницима (ратификована и објављена у „Службеном листу СФРЈ“, број 14/82), према којима раднички представници, делегирани или изабрани представници радничког синдиката уживају заштиту од сваког поступка који је штетан по њих, укључујући и отпуштање, а које се заснива на њиховом статусу или активностима у својству радничког представника или на чланству у синдикату или учешћу у синдикалним активностима, уколико поступају у складу са важећим законом, колективним уговорима или другим заједничким договореним аранжманима. Из наведене

конвенције произлази да се представницима запослених заштита обезбеђује и пружа у националном правном поретку и она треба да обезбеди, с једне стране, несметано изражавање и заступање интереса запослених од стране њихових представника, тако што ће онемогућити послодавца да их својих утицајем спречи у обављању њихових функција доводећи их у неповољнији положај у односу на друге запослене, а с друге стране, да предузете мере заштите буду примерене професионалним односима и да не буду на штету ефикасности пословања предузећа. Препорука о представницима радника број 143. (усвојена као и Конвенција број 135 на заседању Опште конференције Међународне организације рада у Женеви 1971. године) садржи низ олакшица за представнике радничких синдиката, укључујући: дозволу за плаћено одсуство са посла; приступ радним местима, управи предузећа и представницима управе који су овлашћени да доносе одлуке; овлашћење за прикупљање синдикалних чланарина; овлашћење за слања синдикалних обавештења; дистрибуцију синдикалних докумената радницима; материјалне олакшице и информације неопходне за обављање њихових функција. Препорука предвиђа гаранције за послодавце да ове олакшице неће угрозити ефикасност пословања предузећа. Имајући у виду да се у конкретном случају ради о посебној категорији запослених, који су међународним актима заштићени од аката антисиндикалне дискриминације, Уставни суд је оценио да оспореним одредбама члана 188. Закона није повређен принцип једнакости пред Уставом и законом из члана 21. Устава.

Позивање подносиоца иницијативе на могуће злоупотребе у примени оспорених одредаба Закона излази из оквира надлежности Уставног суда одређене чланом 167. Устава.

Када су у питању оспорене одредбе чл. 197. и 198. Закона, којима је прописана могућност за послодавца да за обављање привремених и повремених послова закључи уговор са незапосленим лицем, запосленим лицем које ради непуно радно време, корисником старосне пензије или лицем које је члан омладинске или студентске задруге и које није старије од 30 година, Уставни суд је становишта да се оцена уставности наведених одредаба закона не може довести у везу са одредбом члана 60. став 3. Устава, с обзиром на то да се радно ангажовање по основу уговора о обављању привремених и повремених послова не сматра радним односом у смислу уставног одређења, већ представља посебан именован уговор, дакле уговорни однос који се заснива између послодавца и одређеног лица, при чему је послодавац потпуно слободан приликом опредељивања са којим ће лицем закључити уговор за обављање наведених послова како у погледу његовог радноправног статуса, тако и у погледу година живота.

Разматрајући оспорену одредбу члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о раду, којом је прописано да ће се одредбе о праву запослене жене на породилско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године, примењивати од 1. јануара 2006. године, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба донета у спровођењу одредбе члана 66. став 1. Устава да се законом

уреди посебна заштита породица, мајки, самохраних родитеља и деце у Републици Србији. Поред наведеног, Уставни суд је оценио да оспореној одредби није дато повратно дејство противно одредби члана 197. став 1. Устава, с обзиром на то да су измене и допуне Закона ступиле на снагу 19. јула 2005. године, а да се примењују од 1. јануара 2006. године.

У погледу навода подносиоца иницијативе да се применом оспорене одредбе Закона у пракси запослене жене доводе у неравноправан положај у погледу остваривања права која им припадају по наведеном основу, Уставни суд, сходно својој Уставом утврђеној надлежности, не одлучује о начину примене појединих одредаба законских прописа.

С обзиром на све изложено Уставни суд је одбио предлоге и није прихватио иницијативе за оцену уставности и несагласности са наведеним међународним актима оспорених одредаба Закона о раду, а сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу наведеног и одредаба члана 45. тачка 14) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број IУ-187/2005 од 23. јуна 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 79/11)

**Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији
за борбу против корупције
(„Службени гласник РС“, број 53/10)
– члан 29. став 3.**

Сва лица која обављају јавне функције морају се повинovati уставном начелу забране сукоба интереса, а законодавац не може прописивати изузетке који одступају од тог начела.

Оспорена одредба Закона, као прелазно решење којим је регулисано правило за решавање сукоба интереса у обављању јавних функција тзв. затечених функционера, који су се у моменту почетка примене Закона (1. јануара 2010. године) затекли у обављању више јавних функција, сагласно прописима којима је ова материја била уређена пре почетка примене Закона, није у сагласности са темељним уставним начелима и одступа од општих правила установљених за сва лица која од дана почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције стекну својство јавног функционера.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 53/10), није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 53/10).

Предлагач сматра да оспорена одредба члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције (члан 82. став 3. основног текста Закона о Агенцији за борбу против корупције) није у сагласности са одредбама члана 3. став 2, чл. 4. и 6, члана 21. став 1, члана 53, члана 102. став 3. и члана 126. Устава. Према наводима предлагача, оспорена одредба Закона није у сагласности са одредбом члана 3. став 2. Устава, јер су функционери који су затечени на јавним функцијама након почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције доведени у положај да не морају да се повинују Уставу и закону, зато што им је овом одредбом Закона омогућено да поступају супротно одредбама Устава којима је утврђена неспојивост функција и постојање сукоба интереса и одредаба посебних закона који регулишу иста питања. Предлагач даље наводи да се на основу оспорене одредбе Закона омогућава функционерима који су изабрани непосредно од грађана да истовремено врше и јавне функције у другим гранама власти, чиме се нарушава принцип поделе власти из члана 4. Устава, доводи у питање равнотежа и онемогућава међусобна контрола три гране власти. Оспореном одредбом Закона, по мишљењу предлагача, повређује се и уставно начело забране сукоба интереса из члана 6. Устава, јер се функционерима изабраним на јавне функције непосредно од грађана пре 1. јануара 2010. године омогућава да наставе са обављањем још једне јавне функције, независно од тога да ли се тиме угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да ли истовремено вршење јавне функције на коју је неко лице изабрано непосредно од грађана и друге јавне функције чије се вршење наставља представља сукоб интереса. Што се тиче повреде принципа забране дискриминације из члана 21. Устава, предлагач истиче да је законодавац оспореном одредбом Закона направио разлику између функционера који су више јавних функција вршили на дан 1. јануара 2010. године и функционера који су вршење јавне функције започели након овог датума или ће тек бити изабрани или постављени на јавну функцију, стављајући у повољнији положај „затечене“ функционере, на тај начин што су „затечени“ функционери аболирани од испуњења прописаних услова за ступање на другу јавну функцију и од предвиђеног поступка за давање сагласности који се води пред Агенцијом за борбу против корупције. Према наводима предлагача, оспорена одредба Закона није у сагласности ни са одредбом члана 53. Устава, с обзиром на то да функционери који су у вршењу више јавних функција затечени 1. јануара 2010. године, за настављање њиховог вршења не морају да испуне све услове и покрену поступак за добијање сагласности пред Агенцијом, за разлику од функционера који ступају на функцију након доношења Закона о Агенцији за борбу против корупције. Предлагач даље

наводи да оспорена одредба Закона није у сагласности ни са одредбама члана 102. став 3. и члана 126. Устава, јер супротно овим одредбама, омогућава носиоцима јавних функција који су изабрани непосредно од грађана пре 1. јануара 2010. године да наставе са вршењем како јавних функција на које су непосредно изабрани, тако и друге јавне функције, без обзира на евентуално утврђивање неспојивости јавних функција или сукоба интереса, чак и у случају да се налазе на јавним функцијама за које су прописане забране сагласно наведеним одредбама Устава. Предлагач такође истиче да оспорена одредба Закона није у сагласности ни са одредбама члана 1. тачка (в), члана 5. став 1. и члана 7. став 4. Конвенције Уједињених нација против корупције, јер се примењивањем оспорене одредбе Закона „онемогућава унапређење интегритета, одговорности и правилног управљања јавним пословима, онемогућава развој, примењивање и одржавање делотворне, координиране политике спречавања корупције у Републици Србији, чиме се повређују принципи владавине права, доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, интегритет, транспарентност и одговорност државне власти, те смањује капацитет Републике Србије за установљавање, одржавање и јачање система којима се повећава транспарентност и спречава сукоб интереса“.

Уставни суд је, на седници од 28. октобра 2010. године, закључио да се предлог достави Народној скупштини на одговор. Народна скупштина, у остављеном року, није доставила Уставном суду одговор на наводе из поднетог предлога, па је Уставни суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), наставио поступак у овом уставносудском предмету.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о Агенцији за борбу против корупције је донела Народна скупштина, на седници другог редовног заседања у 2008. години, 23. октобра 2008. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 97/08 од 27. октобра 2008. године, ступио је на снагу 4. новембра 2008. године, а почео је да се примењује 1. јануара 2010. године. Народна скупштина је донела Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције 28. јула 2010. године и овај закон је ступио на снагу 6. августа 2010. године.

Законом о Агенцији за борбу против корупције уређује се оснивање, правни положај, надлежност, организација и начин рада Агенције за борбу против корупције, а такође се уређују правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција и пријављивањем имовине лица која врше јавне функције, поступак и одлучивање у случају повреде овог закона, увођење планова интегритета, као и друга питања од значаја за рад Агенције. Чланом 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције извршена је у целини измена члана 82. основног текста Закона, којим су као прелазним решењем тог закона регулисана правила за решавање сукоба интереса у обављању јавних функција тзв. затечених функционера, тј. функционера који су се у моменту почетка примене Закона (1. јануар 2010. године) затекли у обављању више јавних функција, сагласно прописима којима је ова материја била уређена пре

почетка примене овог закона. Тако је одредбама члана 29. ст. 1. и 2. Закона о изменама и допунама Закона прописано: да је 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 да најкасније до 1. септембра 2010. године обавести Агенцију које све функције обавља и да 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 и ако утврди да се вршењем више јавних функција угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да постоји 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. Ово су основна правила према којима се решава питање евентуалног сукоба интереса тзв. затечених функционера. Међутим, законодавац је предвидео изузетак од ових правила и оспореном одредбом члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона прописао да изузетно од става 2. овог члана, функционер може да настави обављање једне јавне функције, а уз њу и јавне функције на које је изабран непосредно од грађана, као и јавне функције коју је законом и другим прописом обавезан да врши.

Поред одредаба члана 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, према оцени Уставног суда, од значаја за сагледавање спорних правних питања су и одредбе основног текста Закона о Агенцији за борбу против корупције којима је регулисана забрана вршења друге јавне функције, тј. одредбе члана 28. Закона о Агенцији за борбу против корупције, којима је прописано: да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција и да изузетно од става 1. овог члана, функционер може да врши другу јавну функцију, на основу сагласности Агенције (ст. 1. и 2); да функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може, без сагласности Агенције, да врши више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом (став 3); да је функционер који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију и који намерава да више функција врши истовремено, дужан да у року од три дана од дана избора, постављења или именовања затражи сагласност Агенције, да уз захтев, функционер доставља и прибављено позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовао на јавну функцију, а функционер који је изабран на јавну функцију непосредно од грађана доставља позитивно мишљење надлежног радног тела органа у коме је функционер (став 4); да је Агенција дужна да одлучи по потпуном и уредном захтеву из става 4. овог члана у року од 15 дана од дана пријема захтева, да Агенција неће дати сагласност за вршење друге јавне функције, уколико је вршење те функције у сукобу са јавном функцијом коју функционер већ врши, односно уколико утврди постојање сукоба интереса, о чему доноси образложену одлуку (став 5); да се у случају да Агенција не одлучи у року из става 5. овог члана, сматра да

је дала одобрење функционеру за вршење друге јавне функције, осим ако је функционеру другим прописом забрањено истовремено вршење те две јавне функције (став 6); да функционеру који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију супротно одредбама овог закона, каснија функција престаје по сили закона (став 7); да одлуку о престанку функције у случају из става 7. овог члана доноси орган, односно стално радно тело органа који је функционера изабрао, поставио или именовано на каснију функцију, у року од осам дана од дана пријема одлуке Агенције којом се утврђује да је функционер изабран, постављен или именован на другу јавну функцију супротно одредбама овог закона (став 8).

Поред наведеног, одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције прописано је: да је у смислу овог закона, функционер свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина, да је јавна функција – функција у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органима јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и функција других лица које бира Народна скупштина, а подразумева овлашћења руковођења, одлучивања, односно доношења општих или појединачних аката, а да је сукоб интереса ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције, односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес (члан 2. став 1. ал. 2, 3. и 6); да је Агенција надлежна да, поред осталог, надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције и секторских акционих планова, да покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона, као и да решава о сукобу интереса (члан 5).

Уставом Републике Србије утврђено је: 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. став 2); да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли (члан 4. ст. 1, 2. и 3); да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима, да се постојање сукоба интереса и одговорност при њиховом решавању одређује Уставом и законом (члан 6); да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1); да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције (члан 53); да Република Србија

уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тачка 16)); да народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса (члан 102. став 3); да члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе и да се законом уређује које су друге функције, послови или приватни интереси у сукобу са положајем члана Владе (члан 126).

Конвенцијом Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05) утврђено је: да су циљеви ове конвенције да се унапреде и ојачају мере за ефикасније и успешније спречавање и борбу против корупције, да се унапреди, олакша и подржи међународна сарадња и техничка помоћ у спречавању и борби против корупције, укључујући повраћај средстава и да се унапреди интегритет, одговорност и правилно управљање јавним пословима и јавном имовином (члан 1); да је свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог правног система, дужна да развија и примењује или одржава делотворну, координирану политику спречавања корупције којом се унапређује учешће друштва и одражавају начела владавине права, доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, интегритет, транспарентност и одговорност (члан 5. став 1); да ће свака држава оснивати према потреби тело или тела за спречавање корупције којима ће обезбедити независност, у складу са основним начелима свог правног система, како би то тело или тела могла вршити своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја (члан 6. ст. 1. и 2); да ће свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог законодавства, настојати да установи, одржи и јача системе којима се повећава транспарентност и спречава сукоб интереса (члан 7. став 4).

Из наведеног следи да је начело забране сукоба интереса једно од уставних начела којим је утврђено да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима. Ово начело, дакле, подразумева забрану за вршиоце свих јавних функција да истовремено обављају, односно врше друге функције и послове у чијем би вршењу због интереса изражених у тим пословима могли објективно доћи у ситуацију да јавну функцију врше на начин којим би јавни интерес подредили свом или туђем приватном интересу, односно да је врше на начин којим би се довело у питање остваривање општег интереса. Да би се очувао јавни интерес у вршењу државних и јавних функција, већ су Уставом утврђене неспојивости појединих јавних функција, као што су: да народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса (члан 102. став 3); да председник Републике

не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност (члан 115); да члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе (члан 126. став 1); да председници судова не могу бити изборни чланови Високог савета судства (члан 153. став 5); да судија Уставног суда не може вршити другу јавну или професионалну функцију, нити посао, изузев професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом (члан 173. став 1).

Поред овакве, Уставом непосредно утврђене неспојивости појединих јавних функција и послова за одређене категорије јавних функционера, Устав је препустио да се за поједине категорије функционера постојање сукоба интереса уреди посебним законима којима су уређени положај, надлежност и организација одређених државних и других органа, имајући у виду све специфичности тих органа и различите ситуације у којима би могло доћи до повреде начела забране сукоба интереса при обављању послова из надлежности тих органа. Тако је Уставом за судије утврђена само забрана политичког деловања, док су питања неспојивости судијске функције са другим функцијама, пословима или приватним интересима уређена Законом о судијама. На исти начин је уређена и неспојивост тужилачке функције са другим функцијама, пословима или приватним интересима. Наиме, Уставом је утврђена забрана политичког деловања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, а питања неспојивости тужилачке функције са другим функцијама, пословима или приватним интересима уређена су Законом о јавном тужилаштву. Поред наведених закона, одредбе о неспојивости функција, односно одредбе о постојању сукоба интереса садржане су и у свим важећим законима којима је регулисана организација власти у Републици Србији (на пример: члан 39. Закона о Народној скупштини, члан 9. Закона о председнику Републике, члан 11. Закона о Влади, члан 20. Закона о Народној банци Србије, члан 24. став 5. Закона о државној управи, члан 30. Закона о локалној самоуправи и др.).

Међутим, закон којим су на системски начин утврђена правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција јесте Закон о Агенцији за борбу против корупције, с обзиром на то да је спречавање сукоба интереса један од најзначајнијих сегмената борбе против корупције у сваком друштву. Општа правила којима је прописана забрана вршења друге јавне функције садржана су у одредбама члана 28. наведеног закона. Тако је одредбом члана 28. став 1. Закона прописано да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција, као што је, на пример, случај са председником општине, односно градоначелником, који је према изричитим одредбама Закона о локалној самоуправи и председник општинског, односно градског већа. Из наведеног следи да је због заштите уставног начела забране сукоба интереса при вршењу јавних функција и очувања јавног интереса при њиховом вршењу, основно правило да функционер може да

врши само једну јавну функцију, осим у ситуацијама када су законом или другим прописом утврђена правила да је функционер дужан да врши и другу јавну функцију, пре свега из разлога што истовремено обављање те две функције, имајући у виду њихову природу и послове који се у оквиру њих обављају, омогућује успешније и ефикасније вршење обе функције. Изузетак од овог правила предвиђен је ставом 2. члана 28. Закона, којим је прописано да функционер може да врши другу јавну функцију на основу сагласности Агенције за борбу против корупције. Дакле, Закон предвиђа да је за све функционере изузетак од утврђеног правила могућ само на основу сагласности Агенције, и то по поступку и на начин који је прописан истим законом. Наиме, према одредбама Закона, сваки функционер који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију, коју није обавезан да врши по самом закону, а при томе намерава да истовремено врши обе функције, не може то да чини аутоматски и безусловно, већ је дужан да затражи сагласност Агенције. Из наведених одредаба Закона, по оцени Уставног суда, произлази да је Агенција та која у конкретном случају испитује да ли постоји сукоб интереса за вршење више јавних функција и након тога даје или не даје сагласност функционеру који је поднео захтев за обављање друге јавне функције. Осим наведеног, изменама, односно допунама Закона из јула 2010. године, члан 28. основног текста Закона допуњен је ставом 3, којим је прописано да функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може, без сагласности Агенције, да врши више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом. Овако утврђена правила односе се на функционере који се након 1. јануара 2010. године, као дана почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције, нађу у ситуацији да буду изабрани, постављени или именовани на неку другу јавну функцију, поред оне коју су до тада већ обављали.

С обзиром на то да се у време почетка примене овог закона одређени број функционера затекао у вршењу две или више функција, Закон садржи одредбе прелазног карактера којима се уређује и разрешава правни статус тих лица. Сагласно наведеном, одредбама члана 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, предвиђено је прелазно решење којим су утврђена правила за поступање функционера који су се 1. јануара 2010. године затекли у ситуацији да обављају две или више јавних функција. У том смислу је прописано да је функционер који је 1. јануара 2010. године вршио више јавних функција, а није се до 1. априла 2010. године определио коју ће од тих јавних функција наставити да обавља, дужан да Агенцију до 1. септембра 2010. године обавести које све функције обавља, да би Агенција утврдила да ли у конкретном случају постоји сукоб интереса у вршењу више јавних функција. Даље је прописано да Агенција, уколико утврди да постоји сукоб интереса, доноси одлуку којом одређује рок, који не може бити дужи од 30 дана, у којем је функционер дужан да престане са вршењем међусобно неспојивих функција. Међутим, оспорена одредба члана 29. став 3. Закона предвиђа изузетак од наведеног правила,

тако што прописује да функционер може да настави обављање једне јавне функције, а уз њу и јавних функција на које је изабран непосредно од грађана, као и јавне функције коју је законом и другим прописом обавезан да врши.

Пошто се одредбама члана 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције уређује прелазни режим који се односи на функционере који су у време почетка примене Закона вршили више јавних функција, то оспорена одредба става 3. овог члана таквим функционерима дозвољава да, ако су на једну од више јавних функција које врше изабрани непосредно од грађана, наставе да поред те функције обављају не само јавну функцију коју су по основу закона и другог прописа обавезни да врше, већ и још једну јавну функцију, независно од тога о каквој јавној функцији се ради и без обавезе да о томе обавесте Агенцију, те да Агенција утврди да ли између функције на коју је функционер изабран непосредно од грађана и друге функције коју обавља, а чије вршење није по закону обавезно, постоји сукоб интереса или не.

Из претходно наведене садржине оспорене одредбе Закона произлази да прелазно решење садржано у овој законској одредби одступа од општих правила установљених за сва лица која од дана почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције стекну својство јавног функционера. Ово стога што према правилима која Закон прописује, функционер може да врши више од једне јавне функције без сагласности Агенције само у два случаја – ако је на вршење друге или других функција обавезан законом или другим прописом (члан 28. став 1), односно ако је на све јавне функције које врши изабран непосредно од грађана, под условом да међусобна неспојивост таквих функција није утврђена самим Уставом (новододати став 3. члана 28). У свим осталим случајевима, након 1. јануара 2010. године, када је Закон почео да се примењује, одступање од Законом прописаног правила да функционер може да врши само једну функцију дозвољено је и могуће је само уз сагласност Агенције, на начин прописан Законом.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да се прописивањем да лица која су 1. јануара 2010. године затечена у вршењу више функција, а на једну од тих функција су изабрана непосредно од грађана, могу, поред функције коју су обавезни да врше на основу неког закона или другог прописа, да наставе да обављају још једну јавну функцију без обавезе да за њено вршење добију сагласност Агенције, нарушава начело једнакости свих пред Уставом и законом, утврђено чланом 21. став 1. Устава. Изнету оцену Уставни суд заснива на становишту да се сва лица која врше јавне функције налазе у истој правној ситуацији, без обзира на то да ли су статус функционера, у смислу овог закона, стекла пре или после почетка примене Закона, те се и правила о спречавању сукоба интереса на све њих морају једнако примењивати. Уставни суд истиче да изузетак предвиђен оспореном одредбом Закона има за последицу да у случају да два функционера која су на одређену јавну функцију изабрана непосредно од грађана, и која поред те функције обављају још једну функцију која је иста у случају оба функционера (чије обављање није обавезно), функционер који две функције

обавља, односно намерава да обавља после 1. јануара 2010. године, мора да тражи и добије сагласност Агенције за њихово истовремено обављање, док функционер који је 1. јануара 2010. године затечен у обављању истих јавних функција – наставља да их обавља без обавезе да за то прибави сагласност Агенције. То даље значи да функционери из члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције настављају са обављањем друге јавне функције чак и у случају да је Агенција у поступку давања сагласности за обављање исте те јавне функције функционеру који је такође изабран непосредно од грађана, али након 1. јануара 2010. године, утврдила да између ових функција постоји сукоб интереса. С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да оспорена одредба није сагласна са уставним начелом једнакости свих пред Уставом и законом.

На истим разлозима Уставни суд заснива и оцену да се оспореном одредбом Закона повређује и право грађана да под једнаким условима ступају на јавне функције, утврђено чланом 53. Устава, јер из оспорене одредбе Закона неспорно произлази да су услови за ступање на јавне функције, не само уопштено посматрано, већ и за ступање на потпуно исте јавне функције, различито постављени у зависности једино од времена када је функционер на њих ступио.

Уставни суд оцењује да из претходно изнетих разлога следи да се оспореном одредбом Закона крши и начело о забрани сукоба интереса утврђено у члану 6. Устава. Наиме, како је Уставом утврђено да се постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређује не само Уставом, већ и законом (члан 6. став 2), уставно начело утврђује да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима (члан 6. став 1), што значи да закон којим се одређује постојање сукоба интереса, ово питање може уредити само у складу са наведеним уставним начелом. Међутим, како оспорено законско решење, као што је претходно речено, омогућава и обављање јавних функција које су у сукобу интереса са јавним функцијама на које је функционер изабран непосредно од грађана, тиме што искључује поступак провере од стране надлежне Агенције, то Уставни суд налази да одредба члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције није сагласна ни са чланом 6. став 1. Устава. Суд указује да на изнету оцену не може да утиче ни формулација оспорене законске норме, према којој „функционер може да настави обављање једне јавне функције, а уз њу и јавне функције на коју је изабран непосредно од грађана“, јер је смисао ове одредбе у томе да функционер који обавља функцију на коју је изабран непосредно од грађана, аутоматски, по самом закону, може да настави да обавља и било коју другу јавну функцију, без утврђивања да ли између те две јавне функције постоји сукоб интереса или не, што значи да може да настави да их обавља чак и када сукоб интереса евидентно постоји.

Из претходно изнетих оцена Уставног суда следи и оцена да је оспорена одредба Закона несагласна и начелу владавине права које, у ставу 2. члана 3. Устава, између осталог, утврђује да се владавина права остварује

и повинувањем власти Уставу и закону. Наиме, како се оспорена одредба односи на функционере изабране непосредно од грађана, дакле на лица која су слободно изабрани представници грађана, и преко којих грађани, сагласно члану 2. став 1. Устава, као носиоци суверености врше власт, то постоји Уставом утврђена обавеза да се они који власт врше повинују Уставу у свему, па и у поштовању начела забране сукоба интереса. Уставни суд указује да се уставно овлашћење законодавца да одреди када постоји сукоб интереса не може тумачити и као овлашћење да се у ситуацијама када није изричито прописано да не постоји сукоб интереса између тачно дефинисаних јавних функција, искључи поступак утврђивања да ли сукоб интереса конкретно постоји или не.

Такође, према оцени Уставног суда, оспореном одредбом члана 29. став 3. Закона нарушава се и начело поделе власти из члана 4. ст. 2. и 3. Устава, којим је утврђено да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску и да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, јер се Уставом утврђеном забраном сукоба интереса из члана 6. Устава штити и наведено уставно начело, тј. онемогућава се недозвољен утицај једне гране власти на другу, док се оспореном одредбом Закона такав утицај управо омогућава кроз могућност истовременог вршења иначе неспојивих јавних функција.

Што се тиче навода предлагача да се оспореном одредбом члана 29. став 3. Закона нарушавају уставна начела о неспојивости појединих функција са функцијом народног посланика из члана 102. став 3. Устава и са функцијом члана Владе из члана 126. Устава, Уставни суд налази да се изнети наводи у суштини своде на повреде уставних начела из члана 3. став 2, члана 4. ст. 2. и 3. и члана 6. став 1. Устава, у вези с којим је Суд претходно дао своју оцену.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције са одредбама Конвенције Уједињених нација против корупције, Уставни суд је мишљења да оспорена одредба не доприноси јачању система спречавања сукоба интереса, а што представља једно од темељних принципа Конвенције. Наиме, чланом 7. Конвенције којим се утврђују принципи који се односе на јавни сектор, у ставу 4. је предвиђено да ће свака држава уговорница, у складу с основним начелима свог унутрашњег законодавства, настојати не само да усвоји и одржи, већ и да јача системе којима се повећава транспарентност и спречава сукоб интереса. Пошто оспорена одредба у односу на функционере обухваћене прелазним решењем очигледно дозвољава изузетак од забране сукоба интереса, те је зато и прописана само као прелазно решење, Уставни суд налази да се на овај начин не јача установљени систем којим се спречава сукоб интереса, па стога оцењује да оспорена одредба није сагласна ни са потврђеним међународним уговором.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

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

одредба члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 53/10).

Одлука Уставног суда

Број ПУз-1239/2010 од 7. јула 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 66/11)

Закон о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности

(„Службени гласник РС“, број 36/01)

– члан 2. став 1, члан 3. став 1. тач. 12) и 13), чл. 5. до 7, члан 8. став 1. тач. 1) до 20), члан 10. и члан 14. став 2.

Оспореним Законом, ради остваривања принципа правичности опорезивања, а у складу са својим уставним овлашћењем, законодавац је увео ванредну фискалну дажбину којом се не доводи у питање уставно начело једнаке законске заштите, без дискриминације, јер у сфери опорезивања оно подразумева третман једнакости пореских обвезника под једнаким условима, односно у идентичним опорезивим ситуацијама, прописаним законом.

Међутим, оспореном одредбом члана 2. Закона, којом је прописано да се једнократним порезом опорезују екстра доходак и екстра имовина стечени у периоду од 1. јануара 1989. године до дана ступања на снагу овог закона, створена је разлика међу потенцијалним пореским обвезницима у зависности од тога да ли су екстра доходак и екстра имовину стекли пре или после 22. јуна 2001. године, као дана ступања Закона на снагу, што наведену одредбу у делу који гласи: „до ступања на снагу овог закона“, чини несагласном Уставу.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 2. став 1. Закона о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности („Службени гласник РС“, број 36/01) у делу који гласи: „до ступања на снагу овог закона“, није у сагласности са Уставом.

2. Одбијају се предлози и не прихватају иницијативе за утврђивање неуставности одредаба члана 3. став 1. тач. 12) и 13), чл. 5. до 7, члана 8. став 1. тач. 1) до 20), члана 10. и члана 14. став 2. Закона из тачке 1).

3. Одбацују се иницијативе за утврђивање повратног дејства Закона из тачке 1) у целини.

4. Одбацују се предлози и иницијативе у делу којим се захтева оцена међусобне сагласности одредаба Закона из тачке 1), као и за оцену сагласности Закона из тачке 1) са другим законима и подзаконским актом.

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

Образложење

I

Уставном суду поднети су предлози и иницијативе којима се оспорава уставност Закона о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности („Службени гласник РС“, број 36/01).

Један од предлагача је оспорио уставност члана 8. став 1. тачка 5) наведеног закона којом је предвиђено да пореску основицу за увоз, односно извоз производа, на режиму контингента или квоте представља вредност целокупног увоза, односно извоза ових роба. Према наводима предлагача, оспорена законска одредба је у супротности са сврхом и називом Закона, као и са одредбама члана 2. став 2. и члана 4. овог закона којима су уређени предмет опорезивања и порески обвезник. Предлагач истиче да оспорена одредба Закона значи опорезивање самог промета, без обзира на то колики је стварни доходак. Према мишљењу предлагача, ово има за последицу да се једнократни порез на екстра доходак разрезује у већем износу него што је остварени доходак, као и да се тако порески обвезници „накнадно ретро-активно кажњавају“. Предлагач сматра да се оспореном одредбом Закона повређује више одредаба Устава, којима се гарантују економска права, право својине, слобода привређивања, слободно обављање привредних активности под једнаким условима, једнак положај предузећа у погледу услова привређивања и правне заштите, слободе и права човека и грађанина и једнакост свих пред законом.

Оцену сагласности наведене одредбе Закона са Уставом тражио је и један од иницијатора, из разлога који су у битном истоветни онима наведеним у предлогу.

Иницијативом је тражено и покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 2. став 1. и члана 3. став 1. тач. 12) и 13) Закона. Уставност одредбе члана 2. став 1. оспореног закона, којом се предвиђа опорезивање екстра дохотка и екстра имовине која је стечена у периоду од 1. јануара 1989. године до дана ступања на снагу овог закона искоришћавањем посебних погодности утврђених истим законом, оспорава се са становишта уставног начела једнакости свих грађана пред законом, без обзира на лична својства. Оспоравајући одредбе члана 3. став 1. тач. 12) и 13) Закона, којима се под искоришћавањем посебних погодности сматра откуп стана укупне површине веће од 90 м² од стране одређених категорија субјеката, као и коришћење кредита за куповину, односно откуп стана, један од иницијатора сматра да је на овај начин извршена дискриминација грађана, с обзиром на функцију коју су обављали, политичку припадност и друга лична својства, што је у супротности са начелом забране дискриминације. Поред овога, иницијатор

истиче да површина стана која прелази границу од 90 м² не може да буде једини критеријум на коме се заснива обавеза плаћања прописаног пореза, те да се морају узети у обзир и други критеријуми предвиђени у Закону о становању (број чланова породичног домаћинства, број просторија и др.). По мишљењу иницијатора, овај порез могао би да се плати једино у случају откупа стана који није одговарајући, у смислу члана 17. став 2. Закона о становању. Исти иницијатор сматра да због одредбе члана 2. став 1. Закона, којом се предвиђа опорезивање екстра дохотка и екстра имовине стечене у периоду од 1. јануара 1989. године до дана ступања на снагу Закона (22. јуна 2001. године), цео оспорени закон има повратно дејство јер се односи на стечена права, што је у супротности са принципом забране повратног дејства закона. Овај иницијатор оспорио је Закон и са становишта одредаба Закона о основама пореског система, наводећи да у време доношења оспореног закона наведеним савезним законом није била предвиђена ова врста пореза.

Још један подносилац иницијативе сматра да, супротно Уставу, оспорени закон у целини има ретроактивно дејство, те да би требало да производи правне последице на исте правне ситуације које би настале и после његовог ступања на снагу, јер се у противном грађани доводе у неједнак положај у својим правима и дужностима. Иницијатор оспорава наведени закон и са аспекта несагласности са Законом о облигационим односима зато што, по његовом мишљењу, негира институт застарелости у области облигационоправних односа.

Иницијативом следећег подносиоца тражено је покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 2, члана 3. тачка 12) и члана 10. оспореног закона, а предложено је и доношење мере обуставе примене наведених законских одредаба до доношења коначне одлуке Суда. Према наводима овог иницијатора, из одредбе члана 2. став 1. оспореног закона произлази да Закон у целини има ретроактивно дејство, што је у супротности са Уставом. Наводи, такође, да је прописивањем опорезивања добијеног и откупљеног стамбеног простора стамбене површине преко 90 м², у смислу члана 3. тачка 12) оспореног закона, као и због висине пореске стопе за простор изнад прописаног лимита од 90 м² (члан 10. Закона), повређен уставни принцип једнакости грађана пред законом. Истиче да су неки грађани из те категорије добили станове у периоду пре 1980. године (без искоришћавања посебних погодности), у складу са тада важећим општим актима о давању станова на коришћење, те да су их откупили 1992. године, сагласно Закону о становању који је дозвољавао откуп станова, под истим условима под којима су станове откупљивали сви грађани Србије.

Један од предлагача захтевао је од Уставног суда да преиспита уставност одредаба члана 2. ст. 1. и 2, чл. 5. до 8. и члана 14. став 2. наведеног закона, јер се њиховом применом „не доводе у исти положај предузећа и друге организације у погледу општих услова привређивања и правне заштите“, наводећи следеће разлоге: да „за период од 1. јануара 1989. до 31. децембра 1995. године не постоји могућност да се утврди постојање, односно непостојање пореске

обавезе“; да се чланом 2. став 2. Закона прописује да је доходак, у смислу тог закона, збир свих прихода по одбитку трошкова на начин утврђен тим законом, а другим одредбама у Закону то није уређено; да су одредбе чл. 5. до 7. Закона спорне „из разлога што њима није прописано ко је порески дужник пореза на екстра доходак, ако је порески обвезник имао статусну промену припајања“; да одредбе члана 8. Закона код утврђивања пореске основице при опорезивању екстра дохотка не упућују и на одредбе члана 2. став 2. и члана 14. став 2. Закона; да одредбом члана 14. став 2. Закона није прецизно одређено „са којим позицијама рачуноводствених исказа се утврђује зависност постојања предмета опорезивања, ако се не утврде чињенице, односно други докази који указују на нереалност рачуноводственог исказа“. У вези с овом одредбом Закона наводи се да је порески органи уопште нису примењивали приликом утврђивања постојања предмета опорезивања, као ни да Републичка управа јавних прихода није давала инструкције за њену примену. Истиче се да је поменута одредба Закона „недовољно разумна“ (примедба: вероватно „недовољно разумљива“), те да би је применили порески органи, неопходно је да буде јасно дефинисана. Уколико се одредба члана 14. став 2. Закона не би применила, односно ако се остварени екстра доходак не би утврдио до износа утврђеног дохотка који је реализован на тржишту и исказан у рачуноводственом исказу у години у којој је трансакција из члана 3. Закона коришћена, тада би се, по мишљењу подносиоца, „Закон у целини применио“ повратно и морао прогласити да је несагласан са Уставом Републике Србије. Анализирајући остале изнете наводе, Уставни суд је констатовао да се свде на примедбе у погледу непрецизности, непотпуности и међусобне контрадикторности одредаба оспореног закона или несагласности са другим законима. Поред тога, указује се на начин спровођења поступка утврђивања пореске обавезе од стране надлежних пореских органа, те на начин утврђивања чињеничног и правног стања у актима ових органа, и сугерише се потреба одговарајућих измена оспореног закона у односу на поступак утврђивања пореске обавезе по овом Закону за период до краја 1995. године.

Један од иницијатора је, такође, затражио од Уставног суда покретање поступка за оцењивање уставности и законитости одредаба члана 3. тачка 12) и члана 8. тачка 12) Закона о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности. Подносилац ове иницијативе сматра да су наведене одредбе Закона несагласне са Уставом, не наводећи конкретне уставне одредбе које су повређене оспореним законским одредбама. Такође, истиче да су поменуте законске одредбе у несагласности и са одредбама Закона о становању и Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини („Службени гласник РС“, број 41/02). Као разлоге ове несагласности наводи да је додела станова на коришћење према одговарајућим критеријумима и мерилима у искључивој надлежности послодавца, да то право није ничим ограничено и да критеријум утврђен одредбом члана 3. тачка 12) Закона о једнократном

порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности „... укупне површине веће од 90 м²...“ представља кршење воље и аутономије послодавца да одреди као критеријум површину стана, а не број соба и др. Поред овога, иницијатор истиче да примена оспореног закона не обухвата будуће доделе станова, већ је наведеном законском одредбом обухваћен само период пре ступања на снагу овог закона, па сматра да поменуте одредбе Закона имају ретроактивно дејство. Иницијатор указује и на одредбе чл. 3. и 32. Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини, којима је утврђено шта се сматра решеном стамбеном потребом запосленог лица и чланова његовог домаћинства и одговарајућом структуром стана.

Једном од поднетих иницијатива се захтева покретање поступка за оцену уставности члана 2. ст. 1. и 4. оспореног закона, другом се оспорава уставност члана 5. ст. 1. и 4. Закона, а у трећој се указује на несагласност одредаба члана 31. оспореног закона са одредбама Закона о облигационим односима које се односе на застарелост потраживања.

II

Поводом дописа Уставног суда за давање одговора и мишљења на предлоге и иницијативе за оцену уставности Закона о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности, Законодавни одбор Народне скупштине доставио је Суду тражени одговор, односно мишљење.

Доносилац оспореног акта у достављеном одговору истиче да нема правног основа за наводе о повреди уставне одредбе о једнакости грађана, о општој обавезности плаћања пореза и других дажбина утврђених законом, нити повреде уставне одредбе којом се налаже савесно вршење јавне функције, јер је Закон донет управо са садржином и у функцији остваривања ових уставних принципа. У односу на предлог којим је покренут поступак за оцену уставности одредбе члана 8. став 1. тачка 5) Закона, истиче се да је на основу Устава, законодавац слободан у избору и дефинисању елемената пореског система, подразумевајући и основицу за сваки порез који прописује. Приликом дефинисања основице, користе се, по правилу, одређене економске категорије и појмови као што су: приход, доходак, добит, имовина и сл. Међутим, у циљу спровођења одређене фискалне политике, законодавац дефинише пореску основицу уз одређене корекције и модификације. С тим у вези, доносилац Закона истиче да не постоји могућност егзактне и трајне идентификације основице за поједине пореске облике, већ да је законодавац дефинисао пореску основицу која ће бити у функцији остваривања циљева због којих се овај закон доноси. Имајући у виду да је сврха доношења Закона „увођење фискалног инструмента којим ће се створити услови реституције правичности за период када правичности евидентно није било“, пореска основица је прописана у функцији остваривања тог циља. У том смислу, оспореном одредбом члана 8. став 1.

тачка 5) Закона уређена је пореска основица за случајеве увоза и извоза производа који су на режиму контингента или квоте, када су они остварени коришћењем посебних погодности за добијање тих контингената, односно квота (члан 3. став 1. тачка 5) Закона). У питању је процена законодавца да се коришћење посебне погодности односи на ону вредност увоза или извоза која се утврђује по царинским прописима, као и да ће ефекат правичности бити постигнут ако се пореска стопа примени баш на ту вредност као пореску основицу. Будући да је Закон донет са јасним циљем да се отклоне, односно ублаже последице неоснованог стицања екстра дохотка и екстра имовине у одређеном временском периоду, у одговору се закључује да нема основа за становиште да су оспореном одредбом повређене уставне одредбе о гаранцији економских права, права својине, слободе привређивања, самосталности и слободе у обављању делатности и друге уставне одредбе наведене у предлогу.

У односу на наводе о ретроактивности оспореног закона у целини, у одговору се наводи следеће: „У поступку доношења Закона, Народна скупштина је утврдила, у складу са чланом 121. став 2. Устава Републике Србије, да постоји општи интерес да одређене одредбе о опорезивању екстра дохотка стеченог у периоду између 1. јануара 1989. године и дана ступања на снагу Закона искоришћавањем посебних погодности доступних само појединим правним и физичким лицима, имају повратно дејство. С друге стране, пошто свака имовина, па и екстра имовина дефинисана Законом, представља скуп имовинских права неког лица која се могу изразити у новцу, односно представља резултат акумулације дохотка из претходног периода, било који порез на имовину у статистици, па и једнократни порез, за свој објекат увек има раније стечена имовинска права (апсолутна и релативна). Отуда се, када је у питању пореско захватање имовине, не отвара проблем ретроактивности, јер је у самој природи пореза на имовину да захвата оно што је раније стечено.“

У вези с оцењивањем уставности одредаба члана 3. став 1. тач. 12) и 13) Закона, у одговору је истакнуто да не постоји повреда принципа једнакости грађана у случају опорезивања стамбеног простора чија величина прелази 90 м², добијеног и откупљеног од стране одређених категорија лица у временском периоду у коме су за те категорије субјеката евидентно постојали привилеговани услови. Прописана пореска обавеза се под једнаким условима односи на све субјекте који су припадали Законом одређеним категоријама лица која су имала привилеговани положај (функционери, директори и друге повлашћене категорије лица у правним лицима која су била у државној, друштвеној или мешовитој својини са већинским друштвеним капиталом). Према наводима доносиоца акта, ради се о „квазилегалним и крајње неправичним расподелама којима је привилегованим категоријама лица обезбеђивано лако и неосновано стицање вредне имовине“. Законом су, међутим, изузети од опорезивања сви случајеви у којима је општим актом даваоца стана утврђено право на стан чија је површина већа од 90 м². Стога се истиче да је једнократно опорезивање имовине субјеката којима

су, мимо услова утврђених општим актом даваоца додељивани станови велике квадратуре, односно давани велики стамбени кредити за куповину, односно откуп великих станова, управо у функцији обезбеђивања једнаког положаја грађана, а не њихове дискриминације. Што се тиче критеријума опорезивања у наведеном случају, истиче се да је он примерен специфичној законској материји и да се таквим уређивањем, у суштини, не доводе у питање системска законска решења из области стамбених односа. Висина пореске стопе је у домену законског уређивања и ствар је процене законодавца о висини пореског оптерећења за наведене категорије обвезника и остваривања начела пореске правичности.

III

1. Предлози, као и иницијативе, осим једне, поднети су Уставном суду у време важења Устава Републике Србије од 1990. године.

Поступак за оцењивање уставности оспореног закона који је пред Уставним судом започет пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), настављен је по одредбама овог закона, сагласно члану 112. истог закона.

У спроведеном поступку утврђено је да је оспорени закон о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности донела Народна скупштина Републике Србије, на седници од 21. јуна 2001. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 36/01 и ступио је на снагу 22. јуна 2001. године. Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 52. Устава Републике Србије од 1990. године, којим је било утврђено да је свако дужан да плаћа порезе и друге дажбине утврђене законом, члану 69. став 3. Устава према коме се обавеза плаћања пореза и других дажбина утврђивала према економској снази обвезника и у члану 72. став 1. тачка 4. Устава којим је било утврђено овлашћење за Републику Србију да уређује и обезбеђује финансијски систем. Циљ доношења Закона био је увођење једнократног пореза (као ванредног прихода буџета Републике) на екстра доходак и екстра имовину стечене у периоду од 1. јануара 1989. године до дана ступања на снагу Закона, искоришћавањем посебних погодности утврђених овим законом доступних само одређеним физичким или правним лицима.

Оспорени Закон у основној одредби (члан 1) прописује увођење наведеног пореза као ванредног прихода буџета Републике; уређује предмет опорезивања (члан 2); таксативно наводи трансакције из којих настаје предмет опорезивања (члан 3); одређује пореског обвезника и друге пореске дужнике (чл. 4. до 7); дефинише пореске основице за трансакције набројане у члану 3. (чл. 8. и 9); прописује пореске стопе (члан 10); уређује поступак утврђивања пореза, оцену доказа, надлежност пореског органа, право на жалбу и управни спор, поступак наплате пореза, камате, принудну наплату и застарелост (чл. 11. до 31); садржи казнене одредбе (члан 32) и одредбе о контроли спровођења овог закона (члан 32); прописује прелазну и завршну одредбу (члан 34).

IV

Већина иницијатора истиче да је оспорени закон у целини несагласан са Уставом, односно да постоји повреда уставне забране ретроактивности. Имајући у виду да питање ретроактивности Закона има начелни карактер и значај, Уставни суд је најпре приступио његовом разматрању.

Оспорени Закон донет је у време важења Устава Републике Србије од 1990. године, који је у члану 121. садржао начело забране ретроактивности. Одредбама наведеног члана Устава било је, поред осталог, утврђено да закон, други пропис или општи акт не може имати повратно дејство (став 1), као и да се само законом може одредити да поједине његове одредбе, ако то захтева општи интерес утврђен у поступку доношења закона, имају повратно дејство (став 2).

Уставни суд је констатовао да је, поводом више поднетих предлога и иницијатива за оцењивање уставности и законитости Закона о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности, Савезни уставни суд донео Одлуку о оцењивању уставности и законитости наведеног закона IY бр. 148/01 до 7/02, на седници о већању и гласању одржаној 14. фебруара 2002. године, после одржане јавне расправе, у којој се, између осталог, изјаснио и о спорном уставноправном питању ретроактивности наведеног закона. У образложењу Одлуке Савезног уставног суда, која је објављена у „Службеном лист СРЈ“; број 17/02 од 5. априла 2002. године, у вези с питањем ретроактивности оспореног закона, наводи се следеће:

„Суд је у конкретном случају утврдио: 1) да је Влада Републике Србије предложила Народној скупштини да, у складу са чланом 121. став 2. Устава Републике Србије, утврди да постоји општи интерес да одредбе чл. 2, 3. и 8. које се односе на опорезивање екстра дохотка, као и друге на које се оне односе, имају повратно дејство; 2) да је предлагач оспореног закона нашао да поменуте одредбе Закона треба да имају повратно дејство због неопходности да се путем једнократног пореза ублаже, односно у највећој мери отклоне велике неправичности настале у расподели дохотка стицањем искоришћавања посебних погодности које су биле доступне само појединим правним и физичким лицима у датом временском периоду; 3) да је Народна скупштина већином гласова усвојила предлог да одредбе чл. 2, 3. и 8. оспореног закона имају повратно дејство и да је утврдила постојање општег интереса, као што је предложено. У случају одредаба Закона које се односе на опорезивање екстра имовине, питање ретроактивности се, према мишљењу Суда, не може поставити, јер се та врста пореза увек односи на имовину која постоји у време опорезивања, а по природи ствари је раније стечена. Примера увођења пореза на постојећу имовину, када није оспорена ретроактивност прописа којима је тај порез уведен, у нашој законодавној пракси има више (нпр. увођење пореза на станове у приватној својини у Србији, средином прошле деценије).“

Уставни суд је, такође, констатовао да је у погледу поступка за утврђивање повратног дејства закона, овај суд 16. априла 1992. године утврдио правни став који гласи:

„Уставни суд ће оценити да су сагласне са чланом 121. став 2. Устава одредбе закона које имају повратно дејство 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“.

У вези с повратним дејством прописа о увођењу нових обавеза за субјекте који су извршили своје обавезе према прописима важећим у време настанка одређеног односа, Уставни суд је, на седницама од 18. октобра 1990. године и 2. јула 1992. године, поред осталог, утврдио и следеће ставове:

„Нове обавезе са повратним дејством могу се уводити само законом и то само појединим одредбама закона.

У поступку доношења закона којим се уводе нове обавезе са повратним дејством мора се утврдити општи интерес који захтева да се изузетно одступи од уставног принципа забране повратног дејства.“

Полазећи од наведених ставова, Уставни суд се дописом од 2. фебруара 2004. године обратио Народној скупштини тражећи да достави документацију о поступку доношења оспореног закона, која се односи на утврђивање постојања општег интереса за давање повратног дејства појединим одредбама Закона.

На основу одговора Законодавног одбора Народне скупштине и образложења Предлога закона, несумњиво је утврђено да је Влада Републике Србије, у складу са одредбом члана 121. став 2. Устава од 1990. године, предложила утврђивање општег интереса да поједине одредбе оспореног закона које се односе на опорезивање екстра дохотка имају повратно дејство. Ради се о одредбама чл. 2, 3. и 8. наведеног закона, а општи интерес који налаже да поменути одредбе имају повратно дејство, према мишљењу предлагача Закона, налази се у неопходности да се путем једнократног пореза ублаже, односно у највећем делу отклоне велике неправичности настале у расподелу дохотка, стицаног искоришћавањем посебних погодности које су биле доступне само појединим правним и физичким лицима (страна 21. Предлога закона). Народна скупштина је већином гласова усвојила предлог да одредбе чл. 2, 3. и 8. Закона имају повратно дејство. Што се тиче одредаба овог закона које се односе на опорезивање екстра имовине, Народна скупштина у поступку доношења Закона није утврдила ретроактивност тих одредаба, с образложењем да се проблем ретроактивности уопште не отвара кад је у питању пореско захватање имовинске компоненте (страна 14. образложења Предлога закона). Наиме, с обзиром на то да је свака имовина резултат акумулације доходака из претходног периода, то се и порез на имовину увек односи на оно шта је стечено у претходном периоду.

С обзиром на то да је утврђивање повратног дејства законских одредаба саставни део поступка доношења закона чија се уставност, сагласно ставу Уставног суда, може оцењивати само у односу на Устав који је на снази у време доношења закона, а да је Устав од 1990. године престао да важи, Суд је нашао да не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање о повратном дејству оспореног закона у целини. При томе, Уставни

суд истиче следеће: прво, да је Народна скупштина при доношењу оспореног закона утврдила постојање општег интереса да одредбе чл. 2, 3. и 8. овог закона имају повратно дејство; друго, да оспорени закон садржи читав низ других одредаба које по природи односа које уређују немају карактер ретроактивних правних норми (поступак утврђивања и наплате пореза, оцена доказа, одређивање надлежности пореског органа, правна средства, доспелост дуга, застарелост, редовна и принудна наплата итд.); треће, да је Савезни уставни суд у својој Одлуци оценио да се у случају одредаба Закона које се односе на опорезивање екстра имовине, питање ретроактивности не може поставити.

На основу изложеног и одредаба члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одбачене су иницијативе за утврђивање повратног дејства оспореног закона у целини, као у тачки 3) изреке.

V

Један предлагач и троје подносилаца иницијативе оспорили су уставност одредаба члана 2. Закона, и то: предлагач ст. 1. и 2. наведеног члана; први иницијатор само став 1. наведеног члана; други иницијатор ст. 1. и 4. наведеног члана; трећи иницијатор наведени члан у целини. Анализом разлога који су основ оспоравања, Уставни суд је утврдио да, у суштини, предлагач и сви иницијатори оспоравају само одредбу става 1. члана 2. Закона, са становишта уставног начела једнакости свих пред законом. Остале одредбе члана 2. Закона се оспоравају из разлога што другим одредбама Закона није прописан исти начин обрачуна дохотка, а у вези с тим и пореске основице, као и због тога што су предмет опорезивања екстра доходак и екстра имовина стечени у периоду наведеном у ставу 1. члана 2. Закона.

Одредбама члана 2. Закона прописано је: да се једнократним порезом опорезују екстра доходак и екстра имовина, стечени у периоду од 1. јануара 1989. године до дана ступања на снагу овог закона искоришћавањем посебних погодности, утврђених овим законом, на основу којих је једном физичком или правном лицу дата могућност остваривања дохотка, односно стицање имовине под условима који нису били доступни свим лицима (став 1); да се дохотком, у смислу овог закона, сматра збир свих прихода, по одбитку трошкова, на начин утврђен овим законом, које су остварила физичка или правна лица (став 2); да се имовином, у смислу овог закона, сматра укупност имовинских (апсолутних и релативних) права физичког или правног лица, изражена у новцу (став 3); да се екстра дохотком, односно екстра имовином, у смислу овог закона, сматрају доходак, односно имовина, стечени у периоду из става 1. овог члана, искоришћавањем посебних погодности, утврђених овим законом.

Одредбама важећег Устава Републике Србије од 8. новембра 2006. године, у односу на које Уставни суд може вршити оцену уставности Закона, сагласно одредби члана 167. став 1. тачка 1) Устава, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, као и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да је обавеза

плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91. став 2).

Оспорени закон има за циљ, како је то у Предлогу закона наведено, да се путем једнократног пореза ублаже, односно у највећем делу отклоне велике неправичности настале у расподели дохотка, стицаног искоришћавањем посебних погодности које су биле доступне само појединим физичким и правним лицима. Закон има ограничено правно дејство, јер се, према оспореној одредби члана 2. став 1, једнократним порезом опорезују само екстра доходак и екстра имовина стечени у периоду од 1. јануара 1989. године до дана ступања на снагу овог закона, тј. до 22. јуна 2001. године.

У ставу IV образложења ове одлуке је констатовано да је, приликом доношења оспореног закона, законодавац утврдио постојање општег интереса за повратно дејство поред осталих, и одредаба члана 2. овог закона, као и да не постоје претпоставке да Уставни суд утврђује повратно дејство оспореног закона у целини у односу на одредбе важећег Устава. То даље значи да се Суд не може упуштати у оцену Законом дефинисаног почетка периода стицања екстра дохотка и екстра имовине који су предмет опорезивања (1. јануар 1989. године). Међутим, како се крај тог периода протеже само до дана ступања на снагу Закона (22. јун 2001. године), Уставни суд сматра да постоје процесне претпоставке да се у овом уставносудском поступку оцењује уставна заснованост законодавног решења према коме се једнократне пореске обавезе не односе и на будуће опорезиве случајеве који настану након ступања на снагу Закона. Наиме, нема сумње да трансакције из којих настаје предмет једнократног опорезивања искоришћавањем посебних погодности нису постојале само у периоду наведеном у оспореној одредби члана 2. став 1. Закона. Обављање таквих трансакција настављено је и након ступања на снагу Закона. Али, према наведеној одредби Закона, правна и физичка лица која су доходак и имовину стекла на исти начин „коришћењем посебних погодности“ после 22. јуна 2001. године, не подлежу обавези плаћања једнократног пореза. По оцени Уставног суда, законодавац је на тај начин довео у питање остваривање једног од основних уставних начела – начела забране дискриминације.

У члану 21. став 1. Устава изричито је утврђено да су пред Уставом и законом сви једнаки. Ова одредба Устава представља један од темеља нашег уставног поретка и односи се на све – како на физичка, тако и на правна лица. Принцип једнакости свих пред Уставом и законом у вези је са остваривањем права и слобода зајемчених Уставом, али и са обавезама и дужностима које су утврђене у Уставу. Такав је случај и са обавезом плаћања пореза и других дажбина, која је у члану 91. став 2. Устава утврђена као општа. Међутим, садржина оспорене одредбе члана 2. став 1. Закона не омогућава да она лица која су стекла екстра доходак и екстра имовину након ступања на снагу Закона плате и једнократни порез. Уважавајући циљ којим се законодавац руководио приликом доношења оспореног закона, Уставни суд је оценио да остваривање тог циља не сме да буде основ да се без објективног и разумног оправдања створе нове разлике међу потенцијалним пореским

обвезницима у зависности од тога да ли су екстра доходак и екстра имовину стекли пре или после 22. јуна 2001. године.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 2. став 1. оспореног закона у делу који гласи: „до ступања на снагу овог закона“, није у сагласности са Уставом, одлучујући као у тачки 1) изреке.

На основу одредаба члана 168. став 3. Устава и члана 58. став 1. Закона о Уставном суду, део члана 2. став 1. Закона за који је Уставни суд утврдио да није у сагласности са Уставом престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

VI

Предлозима и иницијативама оспорава се и уставност одредаба члана 3. став 1. тач. 12) и 13), чл. 5. до 7, члана 8. став 1. тач. 1) до 20), члана 10. и члана 14. став 2. Закона.

Оспореним одредбама члана 3. став 1. Закона прописано је да се под искоришћавањем посебних погодности из члана 2. овог закона, сматра откуп стана (станова) укупне површине веће од 90 метара квадратних од стране изабраног, постављеног или именованог функционера, функционера политичке странке, директора или члана органа управљања правног лица у државној, друштвеној или мешовитој својини са претежним учешћем друштвеног капитала, осим ако одговарајућим општим актом није било предвиђено право на стан веће површине, у којем се случају као припадајућа узима тако предвиђена површина (тачка 13), као и коришћење кредита за куповину, односно за откуп стана (станова) из тачке 12) овог става (тачка 13)).

Оспореним одредбама чл. 5. до 7. Закона одређују се други порески дужници, члан породице, односно домаћинства као порески дужник и одговорност оснивача правног лица.

Оспореним одредбама члана 8. став 1. тач. 1) до 20) Закона прописано је шта чини основицу једнократног пореза за сваку од трансакција из којих настаје предмет опорезивања, а које су таксативно набројане у члану 3. став 1. тач. 1) до 20) овог закона. У члану 8. став 1. тачка 5) Закона, на чију неуставност се указује у предлогу и две иницијативе, утврђено је да основицу једнократног пореза чини вредност увоза, односно извоза према царинским прописима, а у тачки 12) истог става члана 8, која је такође предмет посебног оспоравања, утврђено је да основицу једнократног пореза чини тржишна вредност површине стана изнад припадајуће површине из члана 3. став 1. тачка 12) овог закона.

Оспореним чланом 10. Закона утврђено је да су стопе једнократног пореза прогресивне и прописани су износи пореских стопа за различите пореске основице.

Оспореном одредбом члана 14. став 2. Закона прописано је да се постојање предмета опорезивања утврђује независно од исказаних појединих позиција рачуноводствених исказа пореског обвезника, односно другог пореског дужника, уколико друге чињенице, односно докази указују на нереалност рачуноводственог исказа.

VII

Одредбама Устава које су од значаја за оцену уставности оспорених одредаба Закона утврђено је: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. ст. 1. и 2); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, те да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58. ст. 1. и 4); да се јемчи право на рад, у складу са законом (члан 60. став 1); да сви имају једнак правни положај на тржишту, те да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја, као и да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена.

Даље, Устав садржи изричито овлашћење за Републику Србију да уређује и обезбеђује: јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни, банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем (члан 97. тачка 6)).

Како је то већ наведено, Устав утврђује да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се заснива на економској моћи обвезника (члан 91. став 2).

VIII

Оспореним Законом уведен је порез који представља фискалну дажбину, а за чије увођење је Република Србија овлашћена на основу члана 97. тачка 6) Устава. Уређивање основних елемената ове врсте пореза као што су пореска основица, предмет опорезивања, порески обвезник и други порески дужници (солидарни јемци), застарелост утврђивања и наплате пореске обавезе и сл., у домену је законског уређивања. У Уставу не постоје ограничавајуће норме за законско уређивање ових елемената који су увек у функцији остваривања циљева одређене пореске политике, осим што је одредбом члана 91. став 2. Устава утврђено да се обавеза плаћања пореза заснива на економској моћи обвезника. Овај уставни критеријум није ближе разрађен у другим одредбама Устава, нити су дати ближи елементи за његову конкретизацију одговарајућим законским решењима. Наведени критеријум свакако мора бити у функцији остваривања начела правичности и једнакости, у смислу одговарајућих пореских оптерећења грађана и правних лица, а ствар је појединачног закона путем којих фискалних инструмената (врсте пореске основице, коректива те основице, пореских стопа, олакшица и др.) ће бити реализован у одређеним случајевима који подлежу законском опорезивању. Стога, Уставни суд не може улазити у

оцену целисходности уређивања питања из домена законодавне политике, као што су: опорезивање станова према одређеним критеријумима, врста и висина пореске стопе, круг лица која имају статус пореских дужника и солидарних јемаца, одговорност оснивача правног лица и др. Према оцени Уставног суда, оспореним законским решењима не доводи се у питање уставно начело једнаке законске заштите, без дискриминације, односно без обзира на лична својства, јер у сфери опорезивања оно нема апсолутни значај, већ третман једнакости пореских обвезника под једнаким условима (тј. у идентичним опорезивим ситуацијама) прописаним законом. Уставни суд истиче да је остваривање принципа правичности опорезивања, а самим тим и једнакости грађана и правних лица, управо и био разлог доношења овог закона. У изнетом смислу, у односу на оспорени закон не може се доводити у сумњу ни уставни принцип једнаког правног положаја на тржишту из члана 84. став 1. Устава, јер се овим законом не уређују услови привређивања. Ово утолико пре, што се на основу оспореног закона опорезују екстра доходак и екстра имовина стечени искоришћавањем посебних погодности које нису биле подједнако доступне свим привредним субјектима, те се на тај начин отклањају последице привилегованог положаја.

Оспореним одредбама чл. 5. до 7. Закона прописане су врсте пореских дужника (као шире законске категорије у односу на појам пореског обвезника), које овај закон обавезује да плате дуговани (једнократни) порез у одређеним, Законом прописаним ситуацијама. Наиме, интенција ових законских одредаба је да се обезбеди наплата доспелих пореских обавеза у ситуацијама када је порески обвезник предузимао радње које воде избегавању ове обавезе.

Одредбом члана 5. став 1. Закона прописано је да се као солидарни јемац сматра оно физичко или правно лице на које је порески обвезник бестеретним правним послом пренео ствари или права из своје имовине, стечене односно увећане на начин из члана 2. овог закона, у периоду од 1. јануара 1989. године до дана окончања поступка одређивања пореске обавезе или другог поступка у коме су утврђене чињенице везане за стицање екстра дохотка и екстра имовине од значаја за примену овог закона. Према одредби става 2. члана 5. Закона, посао ће се сматрати бестеретним у ситуацији када је до преноса дошло теретним правним послом, којим је битно нарушена једнакост узајамних давања. Једнократни порез, у својству пореског (солидарног) јемца, дужан је да плати и директор правног лица из члана 4. овог закона, у државној, друштвеној или мешовитој својини са претежним учешћем друштвеног капитала (члан 5. став 3). Правни положај солидарног јемца, у смислу одредбе става 4. овог члана Закона има и физичко или правно лице у чију су корист обављане опорезиве трансакције из члана 3. овог закона, а које у односу на пореског обвезника има статус повезаног лица, с тим да се повезаним лицем, у смислу овог закона, сматра лице које је као такво одређено у закону којим се уређује порез на доходак грађана, односно порез на добит предузећа (члан 7. став 5).

Према одредби члана 6. став 1. Закона, обвезник једнократног пореза је и сродник, односно члан породице и домаћинства коме је лице које је, искористивши посебне погодности из члана 2. овог закона, омогућило да стекне приходе, односно имовину под условима који нису били доступни свим грађанима. Одредбом става 2. овог члана Закона прописано је да једнократни порез, као солидарни јемац дугују физичка лица из става 1. овог члана, а одредбама става 3. истог члана таксативно су набројана лица која се сматрају члановима породице пореског обвезника, у смислу овог закона.

Сагласно члану 7. став 1. Закона, порески дужник за једнократни порез за правно лице које је остварило екстра доходак, односно екстра имовину, а престало је да постоји услед стечаја или ликвидације, јесте физичко или правно лице – оснивач правног лица које је престало да постоји. Ако је против правног лица покренут стечајни, односно ликвидациони поступак, а једнократни порез се не може у целости наплатити из стечајне, односно ликвидационе масе, порески дужник је физичко или правно лице – оснивач правног лица које престаје да постоји. Када је порески обвезник правно лице, његов оснивач је супсидијарни јемац (члан 7. став 2).

Супсидијарни карактер јемства, утврђен наведеним оспореним одредбама Закона, значи да се јемац позива на плаћање обавезе по основу пореза тек кад се испуњење ове обавезе не може извршити од главног пореског дужника. Законски појмови „порески обвезник“ и „порески јемац“ („други порески дужник“) не представљају синониме, а оспореним законским одредбама чл. 5. до 7. Закона „другим пореским дужницима“, као што су чланови породице или домаћинства, оснивач правног лица и друга наведена лица, не утврђује се својство пореских обвезника, већ они имају статус пореских јемаца (у ствари „законских сајемаца“ јер може постојати више субјеката на дужничкој страни), а на основу постојања одређених правно релевантних чињеница и посебних веза ових лица са предметом опорезивања или са пореским обвезником.

Оспорена одредба члана 14. став 2. Закона односи се на поступак утврђивања постојања предмета опорезивања, у коме надлежни порески орган утврђује битне чињенице и врши оцену доказа. Надлежни порески орган овлашћен је да цени све податке до којих дође у поступку утврђивања једнократног пореза, независно од исказаних појединих позиција рачуноводствених исказа пореског обвезника, односно другог пореског дужника, уколико друге чињенице, односно докази указују на нереалност рачуноводственог исказа. У том контексту је и одредба става 3. овог члана Закона (чија уставност није предмет оспоравања у овом предмету), али је наведена одредба, у правно-логичком смислу, тесно повезана са оспореном одредбом става 2. овог члана, јер предвиђа могућност да надлежни порески орган у ситуацији када порески обвезник, односно други порески дужник не располаже одговарајућом документацијом, ангажује организацију специјализовану за вештачење у одређеној области. Чланом 15. оспореног закона гарантује се тајност података до којих се дође у поступку утврђивања једнократног

пореза, а нису везани за предмет опорезивања из члана 12. овог закона, на тај начин што је прописано да они представљају службену тајну и да се не могу саопштавати неовлашћеним лицима. Правна заштита обвезника плаћања једнократног пореза прописана је одредбама чл. 17. и 18. овог закона. Порески обвезници имају могућност изјављивања жалбе против првостепеног решења о утврђивању једнократног пореза другостепеном пореском органу, као и могућност вођења управног спора пред Врховним судом Србије против одлуке другостепеног органа.

Имајући у виду изнето, Уставни суд сматра да је уређивање пореског јемства за неизмирене пореске обавезе (као механизма обезбеђивања наплате поменутог пореза) оспореним одредбама чл. 5. до 7. Закона извршено на начин и у границама Уставом утврђеног овлашћења за законодавца да уређује и обезбеђује порески систем, у смислу члана 97. тачка б) Устава. Прописивање поступка утврђивања постојања предмета опорезивања и оцена доказа (која подразумева и одговарајуће документовање извора прихода) израз су процене целисходности ових решења од стране Народне скупштине.

Указивања предлагача и иницијатора на повреду појединих уставних начела не могу се, по оцени Уставног суда, непосредно доводити у везу са оспореним законским решењима, као што је то случај са одредбом члана 8. став 1. тачка 5) Закона којом се уређује пореска основица. Оспорени закон нема за предмет свог уређивања опорезивање трансакција, већ екстра дохотка и екстра имовине који су настали из тих трансакција. Управо полазећи од тога да се једнократном порезом опорезује екстра доходак који представља збир свих прихода које су остварила физичка или правна лица по одбитку трошкова, Уставни суд истиче да се одредба члана 8. став 1. тачка 5) Закона мора тумачити и примењивати у непосредној вези са одредбама члана 2. става 2. Закона, јер би у супротном могло бити повређено начело правичности на штету пореског обвезника. Међутим, указивање да су пореске стопе високе није уставноправно питање, као ни позивање на разне друге (економске, социјалне и политичке) реперкусије појединих законских решења.

Уређивање питања опорезивања добијеног и откупљеног стамбеног простора чија површина прелази 90 м², у смислу одредбе члана 8. став 1. тачка 12) Закона, тако што је прописано да основицу једнократног пореза чини тржишна вредност стана изнад припадајуће површине из члана 3. став 1. тачка 12) овог закона, по оцени Уставног суда, не може се доводити у питање са становишта принципа једнакости грађана из члана 21. став 1. Устава. Наиме, поменуто законско решење се односи на све субјекте из одређене категорије лица која су, мимо општих аката, стекла својину на великим становима под повољним условима. Стога је остваривање уставног принципа једнакости грађана, односно правичности, требало да се обезбеди пореским захватањем од субјеката који су, с обзиром на функције које су обављали, имали привилегован положај и били у позицији да добију и откупе станове натпросечне површине. Са уставноправног становишта битно је истаћи чињеницу да су овим законом од опорезивања једнократним порезом

изузети они случајеви у којима је општим актом даваоца стана утврђено право на стан чија је површина већа од 90 м². Стога, по налажењу Уставног суда, нису основани наводи иницијатора да је површина стана изнад 90 м² једини и искључиви критеријум за настанак пореске обавезе по овом закону, већ се морају узети у обзир и друге околности које су предвиђене одговарајућим општим актима, као што су: број чланова породичног домаћинства, број просторија и др.

Поводом навода неких подносилаца иницијативе да се оспореним одредбама Закона повређује право на имовину зајемчено чланом 58. Устава, Уставни суд истиче да право на имовину не јемчи неплаћање пореза на имовину, већ напротив дозвољава одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, у складу са законом (став 4).

Уставни суд је констатовао да иницијатори нису навели уставноправне разлоге због којих сматрају да су оспорене одредбе Закона несагласне са гаранцијама права на рад из члана 60. Устава.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је одлучио да одбије предлоге и не прихвати иницијативе за утврђивање неуставности одредаба члана 3. став 1. тач. 12) и 13), чл. 5. до 7, члана 8. став 1. тач. 1) до 20), члана 10. и члана 14. став 2. оспореног закона, као у тачки 2) изреке.

IX

Разматрајући остале захтеве изнете у предлозима и иницијативама, Уставни суд посебно указује да, сагласно својој надлежности утврђеној чланом 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну сагласност појединих одредаба оспореног закона, међусобну сагласност оспореног закона и других закона (Закона о облигационим односима, Закона о становању и др.), као ни сагласност оспореног закона са подзаконским актом (Уредбом о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини). Суд је стога, у складу са одредбом члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио предлоге и иницијативе за оцену међусобне сагласности одредаба оспореног закона, као и за оцену сагласности оспореног закона са другим законима и подзаконским актом, као у тачки 4) изреке.

Уставни суд је констатовао да је питање спровођења и примене одредаба оспореног закона ствар посебних поступака, за које су надлежни други државни органи одређени законом.

С обзиром на то да је у предмету донео коначну одлуку, Уставни суд је, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката односно радњи, донетих или предузетих на основу оспорених одредаба Закона, као у тачки 5) изреке.

X

На основу свега изложеног и одредаба члана 36. став 1. тачка 1), члана 45. тачка 1), члана 46. тачка 5) и члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, као и члана 82. став 1. тачка 1) и став 2. и члана 84. Пословника о раду

Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број ИУ-221/2001 од 14. јула 2011. године („Службени гласник РС“, број 72/11)

Закон о судијама

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

– члан 99. став 1, чл. 100. и 101.

Избор на функцију судије не представља стечено субјективно право, већ се судијска функција, као јавна, стиче и престаје на начин и под условима утврђеним важећим Уставом и законима који су донети на основу Устава. Стога, Уставом прокламована судијска функција, као стална, остварује се само избором судија од стране Високог савета судства, а једино први избор на судијску функцију, са мандатом чије је трајање ограничено на три године, врши Народна скупштина. Наведени став Уставни суд је изразио у Решењу ИУ-43/2009 од 9. јула 2009. године, којим нису прихваћене иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08), а којим је у суштини извршио и оцену уставности наведених одредаба Закона.

Оспорене одредбе члана 101. ст. 2. и 3. Закона, којима је уређено питање накнаде плате неизабраних судија, имају заштитни карактер у циљу обезбеђивања социјалне сигурности судија који нису изабрани у складу са овим законом и којима дужност престаје даном ступања на функцију судија изабраних у складу са овим законом, нису несагласне са уставним овлашћењима законодавца да уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса, организацију, надлежност и рад републичких органа.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Одбијају се предлози за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 101. ст. 2. и 3. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09).

2. Одбацују се захтеви за оцењивање уставности одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1. Закона из тачке 1).

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона из тачке 1).

Образложење

Пред Уставним судом је предлогом више предлагача покренут поступак за оцену уставности одредаба члана 99. став 1. и чл. 100. и 101. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09). Уставном суду поднета је и једна иницијатива за оцену уставности одредаба члана 100. став 4. и члана 101. став 1. наведеног закона. Предлагачи наводе да се оспореним одредбама Закона, као прелазним одредбама, ограничава мандат судијама који су изабрани по Уставу од 1990. године на сталну судијску функцију и на тај начин се повређује уставно начело сталности судијске функције. Поновним бирањем већ изабраних судија на сталну судијску функцију угрожавају се њихова стечена права која су стекли у поступку избора на основу Устава од 1990. године, а оспорене одредбе Закона имају повратно дејство, што члан 197. став 1. Устава изричито забрањује. Из оспорених одредаба произлази да судијама које сада обављају судијску функцију, а које не буду изабране на судијску функцију у складу са овим законом, судијска функција престаје по сили закона 1. јануара 2010. године, мимо законом прописаних услова за разрешења из законом предвиђених разлога, што није у сагласности са чланом 148. Устава. Тиме се прекида сталност судијске функције која је гарантована чланом 101. став 1. раније важећег Устава, који је био на снази у време њиховог избора и чланом 146. став 1. важећег Устава. Како је важећи Устав донет по поступку утврђеном претходним Уставом, то између њих постоји уставноправни континуитет, па самим тим и континуитет у погледу сталности судијске функције. Предлагачи истичу да се „судијска функција стечена на легалан начин, побијаним законом ретроактивно прекида, чиме се грађанима угрожава право на правично суђење пред независним и непристрасним судом које гарантује члан 32. Устава“. Стога су оспорене одредбе Закона, по мишљењу предлагача, у супротности и са одредбама Устава о владавини права (члан 3), подели власти (члан 4), међународним односима (члан 16), основним начелима људских и мањинских права и слобода (чл. 18. до 22) и хијерархији домаћих и међународних општих правних аката (члан 194).

Предлагачи наводе да су оспорене одредбе Закона несасгласне и са међународним уговорима којима се утврђује право сваког да његов случај буде расправљен правично, пред независним и непристрасним судом који ће одлучити о његовим правима и обавезама, и о основаности оптужбе која је против њега подигнута (члан 10. Универзалне декларације Уједињених нација о људским правима, члан 14. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода). За оцену оспорених одредаба Закона о судијама, по наводима предлагача, релевантне су и одредбе Основних начела о независности судства утврђених Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација, Препоруке број Р (94)12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о независности, ефикасности и улози судија и Европске повеље о статуту (закону) за судије, које се односе на независност и непристрасност судија.

У иницијативи за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 100. став 4. и члана 101. став 1. Закона о судијама изнети су истоветни разлози из којих се тражи оцена уставности и у поднетим предлозима.

Предлагачи су захтевали да Уставни суд обустави извршење појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона.

Уставни суд је, на седници одржаној 3. марта 2011. године, донео Закључак о достављању предлога за оцену уставности одредаба члана 99. став 1. и чл. 100. и 101. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09) Народној скупштини на одговор, на основу члана 33. став 1. и члана 107. став 1. 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). Пошто у остављеном року Народна скупштина није доставила одговор, Суд је наставио поступак, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

У спроведеном поступку утврђено је да је оспореним одредбама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08), које се налазе у оквиру Главе осме Закона под називом „Прелазне и завршне одредбе“, прописано: 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 одлуку о броју судија и судија поротника доноси Високи савет судства, у складу са овим законом, у року од 30 дана од дана избора првог састава Високог савета судства, уз претходно прибављену сагласност министра надлежног за правосуђе, да ће се избор судија, у складу са овим законом, извршити најкасније до 1. децембра 2009. године, изузев судија Врховног касационог суда који ће бити изабрани у року од 90 дана од дана конституисања Високог савета судства, да судије изабране у складу са овим законом ступају на функцију 1. јануара 2010. године, као и да се првим избором судије сматра избор на дужност судије у складу са раније важећим законима (члан 100); 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, 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 и да право на накнаду плате из става 2. овог члана престаје пре протека рока од шест месеци ако судија коме је престала дужност заснује радни однос или стекне право на пензију, а може бити продужено за још шест месеци ако у тих шест месеци стиче право на пензију (члан 101).

Уставом Републике Србије је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да се, између осталог, остварује независном судском влашћу (члан 3); да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4. ст. 2. до 4); да

спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права, те да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују (члан 16); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују (члан 18. став 1); да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца (члан 19); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, те да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. став 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 Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса, организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 8) и 16)); да је судска власт јединствена на територији Републике Србије (члан 142. став 1); да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом (члан 143. став 2); да је судијска функција стална и да се изузетно, лице које се први пут бира за судију бира на три године (члан 146); да Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију, да мандат судији који је први пут изабран на судијску функцију траје три године, да Високи савет судства, у складу са законом, бира судије за трајно обављање судијске функције, у истом или другом суду, као и да Високи савет судства одлучује и о избору судија који су на сталној судијској функцији у други или виши суд (члан 147); 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 судија има право да врши судијску функцију у суду за који је изабран и да само уз своју сагласност може бити премештен или упућен у други суд (члан 150. став 1); да је Високи савет судства независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија, да има 11 чланова и да у његов састав улазе председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом (члан 153. став 1. до 4); да Високи савет судства бира и разрешава судије, у складу са Уставом и законом, односно предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора на судијску функцију (члан 154); да је правни поредак Републике Србије јединствен и да сви закони и други општи акти

морају бити сагласни са Уставом, да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије те да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, а закони и други општи акти не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194); 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 (члан 197. ст. 1. и 2).

Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) утврђено је: да се Устав Републике Србије примењује даном када га прогласи Народна скупштина, ако у погледу примене појединих његових одредаба овим законом није другачије одређено (члан 1); да републички органи, организације и службе настављају са радом до њиховог образовања, односно избора, у складу са Уставом, осим ако овим законом није другачије одређено (члан 2); да судови и јавна тужилаштва настављају са радом до усклађивања са Уставом прописа којима су уређени њихови организација и надлежност, као и положај судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, ако овим законом није другачије одређено, те да ће судови који нису почели са радом до дана ступања на снагу овог закона, почети са радом у роковима одређеним законима којима се њихова организација и надлежност усклађују са Уставом (члан 6. ст. 1. и 2); да ће се избор председника Врховног касационог суда и први избор судија Врховног касационог суда извршити најкасније у року од 90 дана од дана конституисања Високог савета судства и да ће се избор судија и председника осталих судова извршити најкасније у року од једне године од дана конституисања Високог савета судства (члан 7).

Разматрајући оспорене одредбе члана 101. ст. 2. и 3. Закона о судијама, Уставни суд је имао у виду да наведене законске одредбе имају заштитни карактер у циљу обезбеђивања социјалне сигурности судија који нису изабрани у складу са овим законом и којима дужност престаје даном ступања на функцију судија изабраних у складу са овим законом, јер предвиђају право на накнаду плате у трајању од шест месеци, у висини плате коју су имали у тренутку престанка дужности, односно да ово право престаје пре протеча рока од шест месеци ако судија коме је престала дужност заснује радни однос или стекне право на пензију, а може бити продужено за још шест месеци ако у тих шест месеци стиче право на пензију, као и то да предлагачи не наводе посебне разлоге којима би се указивало на несагласност наведених одредаба Закона са Уставом. Стога је Уставни суд оценио да одредбе члана 101. ст. 2. и 3. Закона о судијама нису несагласне са овлашћењима законодавца из члана 97. тач. 8) и 16) Устава да уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса, организацију, надлежност и рад републичких органа, па је одлучио као у тачки 1) изреке.

Решењем Уставног суда ГУ-43/2009 од 9. јула 2009. године нису прихваћене поднете иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08).

У наведеном решењу Уставни суд је заузео становиште да из уставних одредаба којима је утврђено да је судијска функција стална и да Високи савет судства, у складу са законом, бира судије за трајно обављање судијске функције (члан 146. став 1. и 147. став 3), а да Народна скупштина бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију на период од три године (члан 146. став 2. и члан 147. став 1), те да судији, између осталог, престаје судијска функција ако не буде изабран на сталну функцију (члан 148. став 1), по оцени овог суда, произлази да се стална судијска функција може стећи и обављати искључиво избором од стране Високог савета судства, док се избором од стране Народне скупштине судије бирају само по први пут, и то са мандатом од три године. Наиме, из одредбе члана 148. став 1. Устава, којом је утврђено да судији престаје судијска функција, поред осталог, и ако не буде изабран на сталну функцију, следи да Устав Републике Србије од 2006. године не јемчи сталност судијске функције стечене по раније важећем Уставу Републике Србије од 1990. године. Према схватању Уставног суда, уставотворац у наведеној уставној одредби није имао у виду само престанак судијске функције судији који се први пут бира на судијску функцију од три године према Уставу од 2006. године, јер из Устава неспорно произлази да том судији мандат престаје истеком периода на који је изабран, него и престанак судијске функције свим судијама које Високи савет судства не буде изабрао, а то значи и свим судијама које су изабране према прописима донетим на основу Устава од 1990. године, а које, сагласно Уставу, не буду изабране од стране Високог савета судства на сталну функцију. Такво значење има и одредба члана 147. став 3. Устава, по којој Високи савет судства бира судије за трајно обављање судијске функције, што даље значи да судији који није изабран на сталну функцију од стране Високог савета судства, раније стечена судијска функција такође може под условима утврђеним законом престати. Наведеним уставним решењем се, по оцени Уставног суда, обезбеђује једнак (исти) положај свих судија на сталној (трајној) судијској функцији у Републици Србији, тако што ће бити изабране од истог органа, сагласно условима прописаним Уставом од 2006. године и законом донетим на основу тог устава. На овај начин се истовремено обезбеђује додатно јемство независности судијске функције у будућности, јер се за разлику од избора судија који је у време важења Устава од 1990. године обављала Народна скупштина као политичко тело, на предлог свог Одбора за правосуђе или Високог савета правосуђа, Уставом од 2006. године избор судија на сталну функцију ставља у искључиву надлежност Високог савета судства, као самосталног и назависног државног органа, стручног и компетентног тела у коме већину чланова чине судије и истакнути правници. На наведеним уставним решењима о избору судија темељи се и оспорена одредба члана 100. став 4. Закона о судијама, према којој се

првим избором судије сматра и избор на дужност судије у складу са раније важећим законима. Уставни основ за овакво решење лежи у чињеници да први избор судија по Уставу од 2006. године обавља Народна скупштина, да је Народна скупштина обавила и избор свих судија по Уставу од 1990. године, а да према важећем Уставу једино Високи савет судства бира судије за трајно обављање судијске функције. Уставом прокламована судијска функција као стална остварује се стога само избором судија од стране Високог савета судства, а једино први избор на судијску функцију са мандатом чије је трајање ограничено на три године поверен је Народној скупштини.

Уставни суд је оценио да нису основани наводи иницијатора према којима оспорене одредбе Закона о судијама имају повратно дејство. Полазећи од тога да повратно дејство правне норме подразумева њену примену на период пре њеног доношења, Уставни суд је утврдио да оспорене законске одредбе, својом садржином и предметом уређивања, не уређују статус (положај) носилаца судијске функције у прошлости, већ прелазни режим вршења те функције до успостављања правосудног система Републике Србије у складу са Уставом од 2006. године. Стога је законодавац, следећи уставна решења, оспореном одредбом члана 99. став 1. Закона прописао да судије настављају функцију у судовима за које су изабране до ступања на функцију судија изабраних у складу са овим законом.

Уставни суд је нашао да нису основани ни наводи иницијатора да се оспореним одредбама Закона „дира у стечена права судија изабраних у складу са раније важећим законима“, односно да судијска функција престаје мимо законом прописаних услова за њен престанак. Избор на функцију судије, према схватању Уставног суда, не представља стечено субјективно право, већ се судијска функција, као јавна функција, стиче и престаје на начин и под условима утврђеним важећим Уставом и законима који су донети на основу Устава. Посебно, гаранција у смислу „стечених права“ не може бити када је реч о потпуно новом устројству мреже и организације судова и делимично новој надлежности судова, заснованим на одредбама Устава који је на снази. Уставни суд је имао у виду да је ближе одређење Уставом утврђених разлога за престанак судијске функције садржано у одредбама чл. 57. до 63. Закона о судијама, а да је оспореном одредбом члана 101. став 1. Закона, као прелазном, уређено питање престанка функције судија које не буду изабране, у складу са одредбама Устава од 2006. године и Уставног закона за његово спровођење.

Уставни суд је оценио да су неосновани и наводи иницијатора који се односе на повреду права на правично суђење као последицу примене одредаба Закона о судијама које се тичу „општег избора судија“. Уставни суд је констатовао да из садржине оспорених одредаба Закона и питања која су њима уређена произлази да се тим законским одредбама не вређа право на правично суђење, зајемчено одредбама Универзалне декларације Уједињених нација о људским правима (члан 10), Међународног пакта о грађанским и политичким правима (члан 14) и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (члан 6), а које је такође гарантовано одредбама

члана 32. Устава Републике Србије. Оцена независности, непристрасности и правичности поступања сваког конкретног судије који буде изабран сагласно важећем Уставу и Уставном закону може се, према схватању Уставног суда, вршити кроз проверу правне ваљаности одлука које буде доносио. Детаљније образложење наведених ставова Уставног суда садржано је у Решењу Уставног суда IУ-43/2009, објављеном у „Службеном гласнику РС“, број 65/09.

Имајући у виду да је Уставни суд детаљно оцењивао разлоге подносилаца иницијатива за оцену уставности оспорених одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1. Закона о судијама, као и постојање основа за покретање поступка поводом тих иницијатива, на тај начин је у суштини извршио и оцену уставности наведених одредаба Закона. С обзиром на то да су наводи и разлози предлагача и иницијатора у овом предмету у свему идентични наводима из претходно поднетих иницијатива које су већ биле предмет разматрања и одлучивања пред Судом, Уставни суд налази да нема основа за поновно одлучивање о истим спорним уставноправним питањима, због чега је наведени захтев одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду .

Како је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспорених одредаба Закона.

Уставни суд је на основу свега изложеног и одредаба члана 45. тачка 14) и члана 46. тач. 3) и 8) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број IУз-357/2009 од 14. јула 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 80/11)

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Одлуку Уставног суда број IУз-357/2009
од 14. јула 2011. године

Пред Уставним судом, на седници одржаној 14. јула 2011. године, расправљано је о више предлога и једној иницијативи за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 99. став 1, чл. 100. и 101. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09, 104/09). Предлоге је поднело 30 посланика Народне скупштине, Општински суд у Куршумлији и окружни судови у Прокупљу, Лесковцу и Шапцу. Након расправе о предлогу судије известиоца Уставни суд је донео Одлуку којом се: 1. Одбијају предлози за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 101. ст. 2. и 3. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09); 2. Одбацују захтеви за оцену уставности одредаба члана 99. ст. 1, члана 100. и члана 101. став 1. Закона из тачке 1) и 3) Одбацује захтев за

обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона из тачке 1).

Како сам свој глас ускратила свакој од три наведене тачке које чине изреку ове Одлуке, сматрам неопходним да такво своје поступање образложим и то своје образложење учиним доступним јавности у форми издвојеног мишљења.

На самом почетку морам да напоменем да се овом приликом јавности представља једна у садржинском, суштинском смислу, сасвим „нетипична“ одлука Уставног суда. Користим свесно и са намером, која, по моме суду, има своје пуно оправдање, овај неправни и неправнички израз како бих указала на начин за који се Уставни суд определио као пут поступања у овој правној ствари и по предлозима који су, у вези с њом, поднети. Ово чиним из разлога како бих своје изјашњење о оваквом поступању Суда у смислу вредносне оцене оставила за крај свога осврта. А све ово из разлога што у тексту образложења Одлуке IУз-357/2009, који се објављује, Уставни суд не саопштава аргументацију која представља аутентичан основ и упориште онога што чини изреку ове Одлуке, већ од речи до речи понавља делове образложења које је пратило Решење које је Уставни суд донео још 2009. године, поступајући по тада поднетим иницијативама у вези са оспоравањем уставности наведеног Закона о судијама. Тако ово и није одлука Уставног суда у смислу одлука какве Уставни суд доноси након поступка који је спровео по предлогу овлашћеног предлагача, којих је у овом случају неколико и међу којима се нашло и 30 потписа посланика Народне скупштине. Беспотребно је поновити овом приликом општепознату чињеницу да своје одлуке Уставни суд доноси након сложеног поступка разматрања свих чињеница које су од непосредне па, неретко и с ваљаним разлогом и посредне важности за питање које се пред Судом поставља као спорно. Уставни суд у обично сразмерно дугом поступку, који је и тим својим трајањем својеврстан одговор на сложеност спорног правног питања о коме се пажљиво гради одлука, прибавља потребне податке, обавештења, мишљења, те расправља и потом мери све што је од значаја за суд који ће кроз своју одлуку, на крају, изрећи. Проучавајући релевантни нормативни оквир, научне ставове од значаја за спорно правно питање и сопствену и упоредну праксу, Суд ће, коначно, оформити свој став и тако дати свој одговор не само предлагачу који је поступак покренуо, већ и пре свега, грађанима чија би права била угрожена уколико Уставни суд не би поступао, доказујући аргументима које истиче и образлаже основаност и исправност свога става. Изричући својеврсни „суд без призива“, Уставни суд располаже немерљивом одговорношћу за све што чини, а посебно за своје чињење на пољу нормативне контроле. Због свега што сам изнела, и што је општепознато, у најмању руку изазива чуђење што се овом Одлуком јавности не представља ништа друго до делимично цитирани, а донекле и „рециклирани“, текст образложења које је пратило поменуто Решење Суда, којим се одлучивало о прихватању или неприхватању иницијатива и, сагласно томе, образовало опредељење да се евентуално покрене поступак оцене уставности. Читањем текста образложења Одлуке која се објављује

лако се може утврдити да се овога пута, поступајући по предлозима које су поднели овлашћени предлагачи (сагласно члану 168. ст. 1 Устава РС), Уставни суд одлучио да се позове на своје Решење донето 2009. године (Уз – 43/2009, „Службени гласник РС“, бр. 65/09), и ништа више и даље од тога. Наиме, да подсетим, том приликом Уставни суд је, разматрајући наводе које су истакли бројни иницијатори у иницијативама које су том приликом поднели, чинио уобичајене радње које поступак оцене ваљаности тих навода представља: формулисао разлоге због којих неке од навода иницијатора сматра прихватљивим или не, сагласно чему је поменути Решењем отварао могућност за вођење поступка оцене уставности оспореног закона, или је такву могућност ускраћивао, сматрајући да у наводима иницијатора нема основа за његово даље поступање. Зато се доносећи ову Одлуку Уставни суд понео сагласно правилима која подразумева случај пресуђене ствари, иако то, из разумљивих разлога, који се правно лако могу образложити, није и написао. Иако је добро што ту меру несмотрености Суд себи није допустио, остаје чињеница да је, у суштини, тако поступио. Наиме, за Уставни суд је ова спорна правна ствар, како сазнајемо читајући образложење Одлуке, решена још 2009. године, када су разматране поднете иницијативе и када је својим Решењем Суд одлучио о њиховој судбини. Залуд су, сва је прилика, овлашћени предлагачи чекали исход поступања по предлозима које су поднели. Да су знали шта је све могуће када је поступање садашњег Уставног суда у питању, могли су исход својих предлога сасвим поуздано наслутити још пре две године. Помогло би и читање Решења Уставног суда донетог у предмету Уз-1634/2010 – Закон о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 26/11) и ишчекивање могуће судбине свога обраћања најеминентнијој правничкој институцији у систему не би било толико неизвесно. Управо из овога Решења сазнаје се да Уставни суд може одлучивати о судбини оспореног закона и пре него што покрене поступак оцене његове сагласности са Уставом. И више од тога. Уставни суд то може чинити селективно у једном те истом предмету, без образложења и исказа о критеријуму свог различитог поступања – онога кад одлучује без покретања поступка, само на основу навода датих у иницијативи, „одмах и сад“, јер је у вези с тим питањем, без образложења, одлучио да тако поступа, и онога када, у оквиру разматрања навода изнетих у иницијативама, одлучује да донесе решење о покретању поступка и да тек након спроведеног поступка који отпочиње, како Устав уређује, доношењем решења и вођењем сложеног поступка, донесе одлуку. Односно, да би ствари биле јасније: Уставни суд може, како то мисли и поступа већина садањих судија (без мога сагласја О. В.), разматрањем поднетих иницијатива о неким наводима који су у њима садржани одлучити без покретања поступка – „оценити их“ и тако, већ у овој фази поступања, закључити њихову судбину. Дакле, у том делу свог поступања Уставни суд не доноси решење којим покреће поступак оцене уставности, значи, правно посматрано, и не води сам поступак оцене уставности – јер га није ни покренуо, а ипак такву оцену оспореног закона врши и доноси одлуку о томе. Истини за вољу о томе Суд у изреци не казује

ништа, ваљда зато што би таквим чином повредио и Устав и „свој“ Закон и Пословник о своме раду. Можда зато што сматра да ако се нешто белодано не види њега и нема, а ако устреба онда га ипак има, јер се у образложењу налазе поднаслови „оцена члана...“ и доноси суд о (не)сагласности са Уставом. У истом предмету, о неким наводима из иницијатива доноси се, како Закон о Уставном суду (члан 50. став 1, члан 52. и члан 53. став 1) и Пословник о раду Уставног суда (члан 6б) и налажу, решење о покретању поступка, и онда се у том поступку, са пуним капацитетом одговорности да се донесе одлука која садржи коначну судбину правне ствари о којој Уставни суд одлучује, доноси одлука која представља коначни суд Уставног суда.

Како сам о оваквом поступању Уставног суда, које сматрам апсолутно не само неприхватљивим већ неуставним и незаконитим, већ детаљно писала у свом издвојеном мишљењу које прати Решење у предмету ГУз-1634/10 („Службени гласник РС“, број 26/11), овога пута о истој ствари нећу даље образлагати. Завршићу једноставним питањем, на које сопственим знањем нисам у стању да дођем до одговора – Зашто Уставни суд поступа на овај начин? Зашто различито поступа без критеријума и без образложења, којим би такво поступање макар покушао да правда, али и без уставног и законског основа, чиме доводи у питање, понављам, по моме суду, своје уједначено и на Уставу и Закону засновано поступање, што сасвим оправдано и неминовно отвара питање низа разлога који се могу наслућивати? О тим разлозима могу да тврдим само једно, а то је да они засигурно нису правне природе, из простог разлога што нису као такви утврђени ни Уставом, ни Законом о Уставном суду, а ни Пословником о раду Уставног суда. Напротив, и Уставом и поменутиим Законом и Пословником Уставног суда јасно је предвиђена сасвим другачија процедура која се одвија пред Уставним судом за случај поднете иницијативе и случај предлога овлашћених предлагача. Која је онда природа наведених разлога? Целисходност која омогућава бољу ефикасност, или трансформација, у смислу „модернизације“ рада Уставног суда, нови трендови инспирисани радом Суда по уставним жалбама, када се Суд степеном свога ангажовања различито односи према уставним жалбама зависно од тога да ли жалбу одбацује, одбија или усваја, у Суду одомаћени израз „малог“ и „великог“ меритума? Ефикасност у Уставном суду, с обзиром на осетљивост правних питања чија се оспоравања разматрају, треба примењивати са посебним опрезом. Уставни суд и његов рад никада не би требало мерити, у смислу вредновања, степеном ефикасног поступања зарад планираног учинка и сагласно њему оствареног резултата. Наравно, сасвим је неспорно да Уставни суд, свуда у свету, па и код нас, мора изузетно брижљиво да се клони могућности да путем склањања у страну „осетљивих“ питања по друштвени тренутак у коме се њихова оцена тражи, не угрози свој интегритет независног органа. На тај начин, једноставно речено, одговорачењем поступа, односно његовим трајањем без јасних и оправданих разлога, увек се поступа о трошку интереса једне стране – подносилаца иницијативе или предлога, а у сусрет интересима друге стране, чији су акт или чињење оспорени. Ни целисходност, никако не може бити основни,

руководни принцип уставног судовања. Целисходно је само оно што је сагласно важећем уставу и одговарајућем закону, све остало по друштво никако не може бити оцењено као такво. Нови приступ везан за измене у раду Суда, без обзира на то како га неко доживљавао у квалитативном смислу, може да буде примењен тек онда када га уреди својом нормом уставотворац, па потом и законодавац, односно када се садашњи поступак измени на начин који ће бити правно ваљан. Последњем могућем разлогу – поређењима са радом на уставним жалбама, није потребно посебно образложење. Јасно су подвучене и у теорији и у пракси линије разликовања два вида контроле који су поверени Уставном суду и они се нити могу, нити смеју мешати и замењивати.

Конечно, о самој садржини Одлуке у односу на коју издвајам мишљење.

Прво, оваквим поступањем Уставног суда Одлука која је пред јавношћу у дубокој је сенци Решења које јој је пре две године претходило. Ово из простог разлога што се Уставни суд, по понуђеној садржини образложења Одлуке, више бавио поднетим иницијативама и наводима њихових подносилаца него предлозима Уставом овлашћених предлагача. Сва је прилика, да је Уставни суд сматрао да је већ све решио доношењем ондашњег Решења и да потом поднети предлози не заслужују било какво озбиљно судијско ангажовање. Судија известилац је понудио, а Суд својом већинском одлуком прихватио, преписане делове образложења поменутог Решења и запечатио судбину напора предлагача и самог Закона који је оспораван, без икаквог улагања додатних напора. Тако је Суд показао да је приступ приликом доношења решења о (не)прихватању иницијатива, далеко студиознији него приликом доношења мериторних одлука које су коначне, извршне и општеобавезујуће. Такав приступ Суда сматрам сасвим непримереним, јер је у њему садржано неразумевање уставотворчевог односа према иницијативи и предлогу, као двема различитим категоријама могућности обраћања Уставном суду, које постоје с разлогом и за чије разликовање постоји низ давно образложених и до сада неизмењених аргумената. Поступајући по иницијативама Уставни суд не затвара врата будућим иницијаторима да наводећи друге разлоге и уз свестраније образложење постигну успех код Суда и исходују покретање поступка за оцену уставности акта који сматрају спорним. На Суду је да оцени јесу ли ти аргументи различити од оних који су изношени раније и има ли основа да Суд у тој новој прилици поступи другачије и донесе решење којим ће покренути поступак оцене уставности. Даље, поступајући по иницијативама, Уставни суд, не пресуђује, у смислу коначне одлуке, ни самом акту, јер одлука да иницијативу не прихвати не значи да се исто правно питање неће изнова наћи пред Судом, уколико се неко од овлашћених предлагача, као што сам истакла, обрати Суду својим предлогом и тако изазове покретање поступка. Зато је ангажовање Уставног суда по поднетим предлозима истовремено и манифестација максимума његове одговорности као органа коме је поверена дужност чувања Устава. У овом поступку Уставни суд јесте коначни пресудитељ и само је јавно мњење то које може својим ставом према донетој одлуци „судити“ како

судијама, тако и самом Уставном суду. Далеко од тога да се из реченог може извести закључак да разматрајући иницијативе које му се подносе Уставни суд поступа овлаш, без озбиљног упуштања у спорност правног питања и уз својеврсни комфор, јер се са друге стране не налази уставом овлашћени предлагач. Природа Уставног суда, његова уставна позиција и надлежност која му је уставом поверена такво закључивање чине сасвим неоправданим. Желим само да истакнем да је сам уставотворац успоставио разлику између иницијативе и предлога. Та разлика се огледа не само у чињеници да подносилац иницијативе може бити „свако“, а подносилац предлога само и искључиво – државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика (члан 168. став 1. Устава РС), и сам Уставни суд двотрећинском већином гласова свих судија (члан 175. став 2. Устава РС), значи „квалификовани“ субјекти, већ и у чињеници да само подношење предлога значи и покретање поступка, док подношење иницијативе нема „моћ“ покретања спора, већ представља само „сигнал“ Уставном суду о постојању евентуалне неуставности, на основу чега сам Уставни суд доноси одлуку да ли ће покренути поступак. Уз све то, исход поступања по иницијативи није озваничење утврђене неуставности оспореног акта или потврда његове уставности, већ само налажење у наводима подносиоца иницијативе основа да се она прихвати и донесе решење о покретању поступка, или да се, у супротном, иницијатива не прихвати.

Друго, и најважније, о чему бих у овом напису требала да искажем свој став, односи се на саму суштину спорног правног питања, односно на оспоравање аргумената на којима се заснива коначни став Уставног суда у овој правној ствари. Невоља је у томе што се о спорном питању аргумената који би подупирали садржину изреке није на ваљан начин изјаснио ни сам Суд. Преписавши део из образложења раније донетог Решења Суд је показао свој укупан однос према предметном правном питању. Како сам издвојила мишљење и у односу на то Решење (Издвојено мишљење у предмету IУз-43/2009, „Службени гласник РС“, број 65/09), и у њему изразила своје противљење неприхватању иницијатива и непокретању поступка за оцену уставности оспорених одредаба Закона о судијама, прилика да се укрсте аргументи различитих гледања на ово питање били су управо поднети предлози и очекивани рад Суда по њима. Како је тај очекивани рад Суда у суштини изостао, и Суд се определио да ову ствар сматра пресуђеном, не преостаје ми друго до да изразим своје генерално неслагање (које обухвата како начин поступања, тако и познату аргументацију дату приликом доношења Решења о неприхватању иницијатива), и да издвојим своје мишљење у односу на целокупно поступање Уставног суда у предметима везаним за сет судијских закона који укључује и Закон о изменама и допунама Закона о судијама. У Одлуци која је пред нама „бланко“ се одбијају предлози и, по моме мишљењу, незаконито одбацују „захтеви“ (захтеви из тачке 2) изреке су у ствари они исти предлози из тачке 1) те изреке, само се они овако означавају са препознатљивом намером, да би се, како је то творац овога акта замислио, целокупна идеја могла да спроведе у дело), и не чини се ни

најмањи покушај да овако крупно правно питање добије своје ваљано и достојно правно разрешење. Зато се ја у своме издвојеном мишљењу изјашњавам: прво да о овој правној ствари мислим сасвим различито од онога што је у својој Одлуци рекао Суд, и друго, да ми Суд није пружио прилику да своје аргументе супротставим аргументима који преостале судије смаatraју одлучним за свој став. Кључно питање које је морало бити ослонац очекиваног и с обзиром на значај спорног питања, правничког мајсторства, чијом би се употребом доказало, у крајњој линији, једно од два могућа становишта, јесте питање сталности судијске функције и односа Устава РС од 2006. према овом начелу. Пре тога требало је доказати да ли је важећи Устав, донет по ревизионом поступку који је предвидео Устав РС од 1990, акт уставноправног континуитета и будући да је начело сталности судијске функције како претходним, тако и важећим Уставом неспорно гарантовано, да ли је сталност судија могла бити прекинута Уставним законом за спровођење Устава РС, који није донет по поступку којим је донет Устав о чијем се спровођењу стара и који стога, сасвим је неупитно, нема правну снагу којом се одликује сам Устав. Тако је, по моме мишљењу, било нужно пре свега отворити питање Уставног закона и његове сагласности са Уставом, као претходно питање, након чега би решавање питања која су оспорена Законом о судијама било много једноставније.

Следеће чему се мора упутити оштра замерка везано је за тачку 2) изреке, у којој се каже да се „одбацују (се) захтеви за оцењивање уставности одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1. Закона из тачке 1)“. Ово из разлога што се одлуком „одбија“ предлог за утврђивање неуставности или незаконитости (члан 45. тачка 14) Закона о Уставном суду), док се решењем одбацује захтев за оцењивање уставности или законитости из разлога на којима се инсистира у образложењу ове Одлуке (члан 46. тачка 8) Закона о Уставном суду), те се Суд позвао у тексту образложења на погрешан члан Закона, или је, што је још чудније, погрешно насловио акт Суда. Чини се да нема другог објашњења него да се Суд, у безмерној тежњи да овај предмет оконча једино и само на начин како је то постављено у Решењу којим нису прихваћене иницијативе којима је указивано на неуставност Закона о судијама, одлучио да у том циљу пренебрегне чак и чињеницу да је у изреци погрешно примењен Закон о Уставном суду. Не желећи, очигледно, да се упушта у свестрано и захтевно сагледавање аргумената који би представљали упориште било једне, било друге могућности као крајњег исхода и коначне оцене, Уставни суд, под импресијом образложења о неприхватању иницијатива (!?!), не предузима ништа осим њиховог дословног цитирања. Не може се оспорити да Суд о овој правној ствари мисли онако, како је то речено у Решењу којим раније поднете иницијативе нису прихваћене. Легитимно је да такав став представља постојано уверење судија да ова спорна питања треба решити „у корист“ законодавца, одлучити да је Закон уставан и тако закључити да нема несклада између законског и уставног решења. Оно што није сагласно праву, односно ономе што је садржано и у одговарајућим нормама Устава и у нормама Закона о Уставном суду, јесте начин на који

је Уставни суд поступио лишавајући предлагача, стручну и општу јавност, грађане, правне аргументације која би била на нивоу важности питања које се као спорно нашло пред Судом. Односно, није легитимно, да се уставна обавеза Уставног суда да поступа по предлозима овлашћених предлагача у суштини грубо избегне, да се уставом признати интерес подносилаца предлога ниподаштава, а да се значај оспореног правног питања таквим односом минимализује.

На крају, морам да истакнем да се поступајући по овим питањима везаним за сет правосудних закона, Уставни суд, по мојој оцени, огрешио у још једној ствари. Од својих првих деловања у предметима везаним, у суштини, за акте и радње донете и предузете у циљу правног осмишљавања и спровођења реформе правосуђа, Уставни суд је, мимо Закона о Уставном суду и мимо свога Пословника и мимо реално постојећих прилика, и то, „потпуно свесно“, не базирајући се, односно игноришући упозорења појединих, доиста усамљених судија, или, једном речју, упркос свему томе, избегавао да одржи јавну расправу. Чланом 37. Закона о Уставном суду уређено је да Уставни суд одржава јавну расправу, у поступку оцењивања уставности или законитости, у поступку одлучивања о изборним споровима, као и у поступку за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице (члан 37. став 1. Закона). У следећем ставу истог члана каже се да Уставни суд може одлучити да се не одржи јавна расправа (из чега се може закључити да је одржавање јавне расправе правило, од кога се може одступити у законом предвиђеним случајевима) у поступку оцењивања уставности или законитости: ако оцени да је у току поступка ствар довољно разјашњена и да, на основу прибављених доказа, може одлучити и без одржавања јавне расправе; ако је о истој ствари већ одлучивао, а нису дати нови разлози за другачије одлучивање у тој ствари, као и ако постоје услови за обуставу поступка. Из цитираног неспорно следи да Суд одржава јавну расправу у поступку оцењивања уставности и законитости, осим у случајевима који су прецизно наведени. Како у поступку оцене уставности Закона о судијама, као и оцене уставности Закона о изменама и допунама Закона о судијама, Суд није одржао ниједну јавну расправу, једини могући закључак је да је био испуњен неки од набројаних разлога услед чијег постојања се јавна расправа не одржава. Треба додати да Закон о Уставном суду предвиђа могућност одржавања јавне расправе и у другим случајевима, нпр. када оцени да је одржавање јавне расправе потребно, а нарочито кад се ради о сложеном уставноправном питању, те је сасвим могуће да ово уставноправно питање, иако је реч о поступку оцењивања уставности и законитости, Уставни суд није сматрао сложеним (!?!). У сваком случају, како други и трећи разлог овде нису били случај, остаје поред једноставности спорног правног питања, као једино могућ закључак да је Суд сматрао „ствар довољно разјашњеном“, због чега је одлучио без одржавања јавне расправе. Не могу да се, по ко зна који пут, јавно не запитам, како је могуће да је ово уставноправно питање било сложено правно питање од изузетно великог значаја за све који су се њиме бавили и о њему износили свој суд, и које је

изазивало, и још увек то чини, тако снажну и масовну запитаност у погледу своје правне ваљаности и сагласности са важећим Уставом? Како је могуће да су се над овим уставноправним питањем замислили посленици правне науке и правничке струке, општа јавност у земљи и међународне институције? И више од тога. Безмало стотину најеминентнијих правника је пресавило табак и својим потписом озваничило своје противљење једном од ових закона, осећајући снагом своје професионалне и личне одговорности да о овој ствари морају изрећи своје мишљење и дати допринос њеном правном разрешењу. У том циљу, својим апелом целокупној јавности Србије они су покушали да скрену пажњу на решење законодавца које сматрају потпуно неприхватљивим. И није само струка у Србији бурно реаговала. Учинили су то и стручњаци из бројних других држава Европе, чланица Европске уније. Тако су челници релевантних међународних организација слали своје писмене поруке удружењима судија и надлежним државним органима, у којима су изражавали своју озбиљну забринутост у погледу новодонетих правосудних закона. На крају је бура која се дигла натерала и самог законодавца да промени сопствени став и измени сопствене законе. Па зар све то и у таквој мери и већ трећу годину, све због и око једног „једноставног“ правног питања, које „нема већи друштвени значај“, које „не интригира правну науку и струку“ и на које „не реагују позвани и природом питања прозвани ауторитети у земљи Србији и изван њених граница“? У целом том метежу изазваном доношењем тог и таквог сета правосудних закона само је Уставни суд остао при своме ставу да је у питању правна ствар која се не одликује сложеност природом, да је законодавац и при доношењу основног закона и закона којим се основни закон мења био и јесте у праву, јер су, у крајњем исходу, у питању закони који су сагласни уставу. У вези с јавном расправом поменућу и то да је сасвим могуће да се Уставни суд за овај облик разматрања спорне ствари у вођењу поступка оцене уставности није определио из простог разлога што је било тешко, ако не и немогуће, на тој расправи обезбедити сучељавање различитих ставова. Наиме, поред учесника у поступку, јавној расправи требало би да присуствују и „представници органа и организација, научни и јавни радници, као и друга лица, ради давања мишљења и објашњења“ (члан 38. став 3. Закона о Уставном суду). Тим путем се обезбеђује сучељавање различитих ставова и аргумената, чиме се Суду помаже да сагледа спорно питање из различитих углова и да, саслушавши различита становишта, изгради сопствено опредељење. Можда је Суд гајио основану зебњу, будући да је био упознат са у дугом периоду изношеним јасним и скоро унисоним ставовима позваних стручњака из света науке и струке, да до правог сучељавања и не може доћи, јер се као објективни проблем постављао дефицит оних који су решења садржана у оспореним законима сматрали ваљаним. Можда је, ипак, неопходна брзина разрешења спорног питања била руководни принцип за (не)одржавање јавне расправе, односно можда је зелено светло за почетак примене ових закона, које је својим решењем од 2009. упалио Уставни суд, било кључ одговора на ово питање. У сваком случају, који год од помињаних разлога био онај

претежући и за Уставни суд опредељујући, да поступи као што је и учинио, чврсто остајем при свом више пута и у различитим приликама исказаном ставу, да је опредељењем за такво поступање и доношењем познатих одлука у протеклих више од две године, Уставни суд грешио.

Моћи судије појединца у органу који одлуке доноси већином свих судија, а састављен је од 15 судија, као што је то случај у Уставном суду Републике Србије, су мале. Снага аргумената може бити ваљана, али за њену победу потребно је магичних 8 гласова. Од почетака бављења питањима оцене уставности аката и радњи везаних за правосудну реформу трудила сам се да својим целокупним познавањем уставноправне материје, због чега сам као професор Уставног права и заслужила високо достојно место судије Уставног суда, пружим свој допринос у решавању свих спорних питања која су се наша пред Судом. У сету питања везаних за судијске законе моји напори били су узалудни, а мој учинак, сразмерно тој чињеници, раван нули. Остаје да сада, када се ствари око ових, судијских закона, најпре по ставовима бројних иницијатора, затим великог броја овлашћених предлагача, па десетина и десетина научних радника и врских правника практичара, бројних међународних делатника у правосудним асоцијацијама Европе и самих тих асоцијација – спорних решења, полако приводе крају (са становишта деловања Уставног суда), јавно кажем да, једнако као и на почетку бављења овим питањима, не могу да станем иза било које од одлука које је Уставни суд у вези с њима донео.

Судија,
Др Оливера Вучић

Решења о нејрихваћању иницијатива

Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства
(„Службени гласник РС“, број 101/10)

– члан 1, члан 2. став 4, чл. 4. и 5, члан 6. ст. 1. и 2. и чл. 7, 8, 9. и 10.

Оспореном одредбом члана 6. став 1. Закона извршена је терминолошка измена, без утицаја на суштину решења према којем Високи савет судства предлаже Народној скупштини изборне чланове из реда судија, а избор врши Народна скупштина, сагласно одредби члана 153. став 3. Устава, те оспорена одредба није несагласна са Уставом, нити је у супротности са одредбама члана 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Оспорена одредба члана 9. Закона је по својој природи норма прелазног карактера, која прописује рок за спровођење поступка, те не може бити основ за указивање на питања која се тичу претходно спроведеног поступка избора судија.

Како су приликом доношења Закона утврђени нарочито оправдани разлози за његово раније ступање на снагу, а сагласно својој досадашњој

пракси да се не упушта у оцену разлога које је доносилац општег акта утврдио као „нарочито оправдане“, Уставни суд је нашао да оспорена одредба члана 10. Закона није несагласна са Уставом.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцену уставности одредбе члана 8. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 101/10).

2. Ово решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора из тачке 2) је 15 дана од дана достављања Решења Народној скупштини.

4. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 6. став 1, чл. 9. и 10. Закона из тачке 1).

5. Одбацују се иницијативе за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 1, члана 2. став 4, чл. 4. и 5, члана 6. став 2. и члана 7. Закона из тачке 1).

Образложење

Уставном суду је поднето више иницијатива идентичне садржине за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 101/10). У иницијативама се наводи да одредбе члана 1. ст. 1. и 2, члана 2. став 4, члана 4. ст. 1. и 2, члана 5, члана 6. ст. 1. и 2. и чл. 7. до 10. оспореног Закона нису у сагласности са одредбом члана 3. Устава Републике Србије, а „у вези са одредбама чл. 148. и 150. Устава“, нити са одредбом члана 146. став 1. Устава којом се утврђује сталност судијске функције и одредбама чл. 194. и 196. Устава које утврђују начело хијерархије правних аката и рок у коме закони и други општи акти ступају на снагу. Иницијатори сматрају да оспорене одредбе нису у сагласности ни са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), ни са Међународним пактом о грађанским и политичким правима (у даљем тексту: Међународни пакт), нити са „основним принципима правног поретка“.

У образложењу поднетих иницијатива наводи се следеће:

– да је одредба „члана 1. став 1. алинеја 1.“ Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства (у даљем тексту: Закон) „у супротности са одредбом члана 194. Устава РС, јер се наведеном одредбом повређује право на имовину судија основних судова из члана 1. Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, измењену у складу са Протоколом бр. 11“. Изнету тезу иницијатори аргументују тиме да су

према одредби члана 22. став 1. алинеја 4. основног текста Закона судије из основних судова имале право да бирају једног кандидата за члана Високог савета судства (у даљем тексту: Савет) из реда судија основних судова, чиме су „имале загарантовано право – право на имовину у виду заступљености инстанце у којој раде, што представља европски стандард“, што им је изменом наведене одредбе ускраћено, „јер је изборна база основних судова припојена изборној бази прекршајних судова и Вишег прекршајног суда“, те се сада „два изборна члана бирају из три изборне базе“;

– да је одредба члана 1. став 2. Закона у супротности са Уставом, јер се њоме „повређује право на имовину судија основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда“, пошто су наведеном одредбом, брисањем алинеје 5. члана 22. основног текста Закона, судије прекршајних судова и Вишег прекршајног суда „изгубиле право на заступљеност инстанце суда у коме раде, припајањем њихове изборне базе другој изборној бази – основних судова“;

– да је одредба члана 2. став 4. оспореног Закона у супротности са уставним начелом забране дискриминације „из члана 21. и 52. став 2. Устава“, као и са одговарајућим одредбама Европске конвенције којима се забрањује дискриминација, пошто се оспореном одредбом, којом је предвиђено да статус кандидата за изборног члана Савета из реда судија стиче и судија кога подржи најмање 20 судија према врсти и степену суда, односно судија са територије аутономних покрајина у којем врши судијску функцију, „нарушава изборно право судија, јер судије нису пред законом једнаке и немају исте услове стицања статуса кандидата за изборног члана Високог савета судства“. Ово стога што и даље постоје неједнаки услови кандидовања, с обзиром на то да је „за судије... из реда судија Врховног касационог суда, Вишег прекршајног суда, Привредног апелационог суда и Управног суда довољна само пријава кандидата... а не тражи се подршка колега“;

– да се одредбом члана 4. став 1. оспореног Закона, скраћивањем рока за достављање кандидационе пријаве са 30 на 15 дана, „повређује достигнути ниво предвиђен за организацију избора за кандидате из редова судија“ и „право на имовину судија основних судова, прекршајних судова, виших, привредних и апелационих судова“. Као разлог се наводи то да су оспореном одредбом кандидати „доведени у знатно неповољнији положај, јер се скраћују и рокови који претходе подношењу кандидационе пријаве“, као и то да се „седница свих судија ради предлагања кандидата објективно може лакше заказати, одржати и предложити кандидата у року од 30 дана него у року од 15 дана“, а да је „иста ситуација и са прикупљањем подршке 20 судија“;

– да је одредба члана 4. став 2. Закона противна члану 194. Устава из истих разлога који су наведени у прилог тврдње о несагласности са Уставом одредбе члана 1. став 1. алинеја 1.;

– да одредба члана 6. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства није сагласна са чланом 4. Устава, јер се изменом члана 35. став 1. основног текста Закона према којој Савет предлаже кандидата, уместо као што је до сада било предвиђено да Савет доноси одлуку

о предлогу, „Високом савету судства одузима право да доноси одлуку о предлогу кандидата“, чиме се „умањује и гаранција независности овог тела“. Сматрајући да „садашње уставно решење предвиђено чланом 153. став 3. (Устава) представља погоршање у односу на стање законодавства у периоду 2001–2005. године, јер је судије – чланове Савета бирао Врховни суд, а по Уставу од 2006. године то чини Скупштина која је политички орган“, иницијатори налазе да је оспорена законска одредба „у супротности са чланом 17. Европске конвенције, у вези с правом на имовину из члана 1. Протокола уз Конвенцију“;

– да из разлога наведених поводом оспоравања одредбе члана 1. став 1. алинеја 1. Закона, са одредбом члана 194. Устава нису у сагласности ни одредбе члана 6. став 2. и члана 7. истог закона, као и да је и одредба члана 38. став 2. основног текста Закона (члан 7. оспореног Закона) противна и чл. 4. и 142. Устава, јер „због неизбора кандидата из реда судија од стране Народне скупштине може доћи до блокирања рада Високог савета судства“;

– да је одредбом члана 8. оспореног Закона, којом је предвиђено да изузетно од одредбе члана 3. овог закона, а према којој право да бирају кандидате за чланове Савета имају судије са сталном судијском функцијом, судије прекршајних судова и Вишег прекршајног суда, изабране на судијску функцију из реда судија за прекршаје, имају право да бирају чланове сталног састава Савета из реда судија, повређен принцип прокламован чланом 21. Устава, по коме су пред Уставом и законом сви једнаки и свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, а с обзиром на то да се „селективним издвајањем судија прекршајних судова и Вишег прекршајног суда, који немају сталну функцију, изабраних на судијску функцију из реда судија за прекршаје, и давањем већег права наведеној категорији по принципу места обављања функције врши дискриминација у односу на судије који обављају функцију у основним, привредним, вишим и апелационим судовима“, то по мишљењу иницијатора, оспорена одредба није сагласна ни са одговарајућим одредбама Европске конвенције и Међународног пакта, којима се такође забрањује сваки вид дискриминације;

– да је одредба члана 9. Закона, којом је предвиђено да ће се изборни поступак за избор чланова сталног састава Високог савета судства из реда судија спровести у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, супротна одредбама чл. 1. и 21, члана 52. став 2, чл. 53. и 60. Устава „а у вези чл. 18, 21. и 36. Устава“, „јер се њоме знатно скраћују рокови за избор сталног састава Високог савета судства“, имајући у виду да је чланом 57. основног текста Закона било предвиђено да ће се изборни поступак чланова сталног састава Савета из реда судија спровести у року од шест месеци од дана почетка рада судова одређених Законом о уређењу судова; иницијатори сматрају да се „тродуплим скраћивањем рока предвиђеног за изборни поступак онемогућава учешће судија... у оном обиму који су имали на основу основног текста Закона“, као и да у тако кратком року неизабране судије не могу остварити своје изборно право, истичући и овом приликом да су „неизабране судије, по члану 146. став 1. Устава РС, имале

сталну судијску функцију и с обзиром на то да њихов радноправни статус није решен правоснажном одлуком, то морају бити укључени у изборни поступак за избор сталног састава Високог савета судства“;

– да је одредба члана 10. Закона „у директној супротности са чланом 196. став 4. Устава, ...јер није децидирано наведено који су то нарочито оправдани разлози због којих закон ступа на снагу пре истека рока од осам дана од дана објављивања“.

Поред захтева да Уставни суд утврди да оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства нису у сагласности са Уставом, подносиоци иницијатива предлажу да Уставни суд „сам покрене поступак за оцену уставности одредаба Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 116/08) које су противне Уставу и потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права и стандардима судијске независности и сталности судијске функције“, као и да Суд, на основу члана 168. став 4. Устава, „обустави поступак избора сталног састава Високог савета судства до окончања поступка по жалбама судија који се воде пред Уставним судом и укључивања судија, у односу на које је измењена одлука о престанку судијске функције, у процес рада, односно до доношења одлуке поводом иницијативе за оцену уставности и законитости Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства“.

Полазећи од детаљно изнетих навода иницијатива, Уставни суд, као прво, констатује да поднете иницијативе не садрже разлоге, нити уставне норме у односу на које се оспорава уставност одредбе члана 5. овог закона, као и да наводи иницијатива упућују на то да се за поједине одредбе тражи не само оцена уставности, већ и њихове сагласности са Европском конвенцијом и Међународним пактом, као и потврђеним међународним уговорима.

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које се оспорава уставност одредаба Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства, 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 правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче и као таква се непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законом, с тим што 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 (члан 18); 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, као и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, те да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да је изборно право опште и једнако, да су избори слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично (члан 52. став 2); да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције (члан 53); да се јемчи 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, те да се ових права нико не може одрећи, као и да се женама, омладини и инвалидима омогућују посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом (члан 60); да је судска власт јединствена на територији Републике Србије, да су судови самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора, да је расправљање пред судом јавно и може се ограничити само у складу са Уставом, да у суђењу учествују судије и судије поротници, на начин утврђен законом, да се законом може прописати да у одређеним судовима и у одређеним стварима суде само судије и да суд суди у већу, а законом се може предвидети да у одређеним стварима суди судија појединац (члан 142); да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије, да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, при чему потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, 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); 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. став 4).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС“, број 12/10) утврђено је: да се уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14); да се ништа у овој Конвенцији не може тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом (члан 17). Одредбама члана 1. Протокола 1 уз ову конвенцију утврђено је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права, као и да претходне одредбе ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни, док је одредбама члана 1. Протокола број 12 уз исту Конвенцију утврђено да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1.

Међународним пактом о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) утврђено је да се ниједна одредба овог пакта не може тумачити као да садржи било какво право за неку државу, групацију или појединца да обавља неку делатност или врши неки акт у циљу рушења права и слобода признатих овим пактом или да заведе већа ограничења од оних предвиђених овим пактом и да се не признаје никакво ограничење или одступање од основних права човека која су призната или важе у свакој држави чланици овог пакта на основу примене закона, конвенције, прописа или обичаја, под изговором да их овај пакт не признаје или их признаје у мањој мери (члан 5).

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства, чије се одредбе оспоравају поднетим иницијативама, Народна скупштина донела на седници одржаној 29. децембра 2010. године и да је Закон објављен у „Службеном гласнику РС“, број 101/10. Оспореним одредбама овог закона је предвиђено:

– да се у члану 22. Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 116/08) алинеја 4, којом је било прописано да се за изборне чланове Савета из реда судија бира један судија из основних судова, мења тако да гласи: „два из основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда“ (члан 1. став 1, који иницијатори означавају као члан 1. став 1. алинеја 1), а да се брише алинеја 5. истог члана основног текста Закона, којом је било прописано да се један изборни члан Савета из реда судија бира из прекршајних судова и Вишег прекршајног суда (члан 1. став 2);

– да се у члану 23. основног текста Закона досадашњи став 3. који је постао став 2, мења тако што се прописује да се статус кандидата за изборног члана Савета из реда судија стиче не само предлагањем од стране седнице свих судија једног или више судова, већ да статус кандидата стиче и судија кога подржи најмање 20 судија према врсти и степену суда, односно суда са територије аутономних покрајина у којем врши судијску функцију (члан 2. став 4);

– да се у члану 28. став 1. основног текста Закона рок од 30 дана за достављање кандидационих пријава Изборној комисији замењује са 15 дана (члан 4. став 1) и да се одредба члана 28. став 2. Закона допуњује тако што се предвиђа да се уз кандидациону пријаву, поред већ прописане писане изјаве кандидата о прихватању кандидатуре и одлуке седнице свих судија суда или судова којом се предлаже кандидат, доставља и формулар са потписима судија који подржавају кандидата (члан 4. став 2);

– да се члан 35. основног текста Закона мења, поред осталог, тако што је у ставу 1. овлашћење Савета да „доноси одлуку о предлогу“ кандидата формулисано као овлашћење да „предлаже“ кандидата (члан 6. став 1), док је досадашње законско решење из става 2. овог члана, према коме је Савет предлагао више кандидата у случају када више судија на једној изборној листи добије приближно једнак највећи број гласова, замењено одредбом према којој Савет изузетно (уместо једног) предлаже два кандидата са највећим бројем гласова, али само када се ради о листи кандидата судија основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда (члан 6. став 2);

– да се члан 38. став 2. основног текста Закона којим је било предвиђено да Народна скупштина за члана Савета из реда судија бира по једног кандидата са сваке листе кандидата, мења тако да Народна скупштина са листе кандидата основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда бира два кандидата, док по једног кандидата бира са осталих листа (члан 7);

– да изузетно од прописаног правила да само судије са сталном судијском функцијом имају право да бирају кандидате за чланове Савета из реда судија, ово право (да бирају са листе кандидата основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда) имају и судије прекршајних судова и Вишег прекршајног суда које су на судијску функцију изабране из реда судија за прекршаје (члан 8);

– да ће се изборни поступак за избор чланова сталног састава Високог савета судства из реда судија спровести у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона (члан 9);

– да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 10).

Испитујући најпре постојање процесних претпоставки за поступање по поднетим иницијативама, Уставни суд је утврдио следеће:

Одредбе члана 1. Закона оспоравају се са становишта њихове сагласности са Европском конвенцијом гарантованим правом на имовину, а што би за последицу имало и несагласност ових одредаба са Уставом утврђеним принципом хијерархије правних аката. Како се оспореним одредбама прописује колико се изборних чланова Савета из реда судија бира по појединим врстама и степену судова, Уставни суд оцењује да се питање које се уређује овим одредбама не може довести ни у уставноправну, ни у логичку везу са Уставом зајемченим правом на имовину, односно са правом својине или било којим другим имовинским правом судија које у тим судовима обављају судијску функцију.

У односу на одредбу члана 2. став 4. Закона, Уставни суд констатује да из навода иницијатора не произлази да је спорно законско решење садржано у оспореној одредби према коме статус кандидата за члана Савета стиче не само судија кога предложи седница свих судија одређеног суда, односно судова, већ и судија кога подржи најмање 20 судија, већ да се изнети разлози односе на одредбу става 5. члана 23. основног текста Закона о Високом савету судства, која није обухваћена Законом о изменама и допунама тог закона.

И поводом оспоравања одредаба члана 4. Закона Уставни суд указује да се садржина оспорених одредаба (прописивање рока за подношење кандидатура и прописивање да се уз кандидатуру, поред осталог, доставља и формулар са потписима судија који подржавају кандидата – када је статус кандидата стечен на овај начин) не може довести у везу са истакнутом повредом права на имовину. Поред тога, Уставни суд констатује да се законом прописани рок за предузимање неке радње у одређеном поступку, у овом случају у поступку предлагања кандидата за чланове Савета из реда судија, не може сматрати стеченим правом, те се зато ни скраћивање тог рока не може, *a priori*, довести у везу са повредом „достигнутог нивоа предвиђеног за организацију избора за кандидате“, како то наводе иницијатори. Изнети став Уставног суда заснива се посебно на чињеници да одредбе Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства не искључују, нити „укидају“ било коју од радњи која се спроводи током поступка кандидовања, а што не споре ни сами подносиоци иницијатива. Стога и аргументи иницијатора који су изнети у прилог тврдње да се скраћивањем рока кандидати доводе „у знатно неповољнији положај“, јер је објективно лакше заказати и одржати седницу свих судија ради предлагања кандидата, односно прикупити подршку најмање 20 судија, у року од 30 него у року од 15 дана, не представљају, по оцени Уставног суда, разлоге којима се указује на неуставност наведене одредбе, односно на ускраћивање или онемогућавање остваривања било кога права у појединим фазама прописаног поступка, већ на нецелисходност предвиђеног законског решења. У том смислу, Уставни суд указује да, полазећи од своје надлежности утврђене одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује целисходност одредаба закона и других општих аката.

У односу на одредбу члана 5. Закона, којом је прописано да Изборна комисија у року од осам, уместо досадашњих 15 дана, од дана истека рока за подношење кандидатура, утврђује коначну листу кандидата, Уставни суд констатује да иницијатори предлажу да се утврди да је и ова одредба несагласна са Уставом, али не наводе одредбе Устава у односу на које траже њену оцену, нити се одредба члана 5. Закона помиње у наводима и разлозима поднетих иницијатива.

Како се и одредба члана 6. став 2. Закона, којом је предвиђено да се са листе кандидата судија основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда, Народној скупштини предлаже два кандидата са највећим бројем гласова, оспорава са становишта њене сагласности са гарантованим правом на имовину и Уставом утврђеним принципом хијерархије правних аката, то се већ изнета оцена Уставног суда о непостојању уставноправне везе између садржине законске норме и навода иницијатива односи и на оспорену одредбу.

Претходна оцена Суда односи се и на оспорену одредбу члана 7. Закона за коју подносиоци иницијатива сматрају да није у сагласности, како са правом на имовину и принципом хијерархије правних аката, тако и са уставним начелом поделе власти (члан 4. Устава) и Уставом утврђеним начелима судства (члан 142. Устава). Наиме, законодавац је прво, с обзиром на фактичко стање да највећи број судија прекршајних судова и Вишег прекршајног суда нису судије са сталном судијском функцијом, изменом одредбе члана 22. основног текста Закона, створио правни основ за примену члана 153. став 4. Устава, по коме изборни чланови Високог савета судства из реда судија могу бити само судије са сталном судијском функцијом, предвидевши да ће се избор судија – кандидата за чланове Савета из реда основних, прекршајних и Вишег прекршајног суда вршити са јединствене листе, затим је изменом одредбе члана 35. став 2. основног текста Закона предвиђено да се са ове листе за избор не предлаже један, већ два кандидата пошто листа обухвата две различите врсте судова, да би коначно оспореном одредбом био измењен и члан 38. став 2. основног текста Закона тако што се предвиђа да Народна скупштина са наведене листе бира два члана Савета, а са осталих листа по једног. Сагласно изнетом, а полазећи од претходно наведене садржине одредаба чл. 4. и 142. Устава, Уставни суд констатује да се одредбом члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства не уређују питања која се могу довести у везу ни са начелом поделе власти, нити са Уставом утврђеном садржином начела судства. Осим тога, забринутост иницијатора да због неизбора кандидата из реда судија од стране Народне скупштине може доћи до „блокирања“ рада Високог савета судства се не може сматрати разлогом на коме се темеље тврдње о неуставности оспорених одредаба Закона, већ се на овај начин изражава сумња у ефикасну примену Закона, што Уставни суд није надлежан да цени.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је оценио да у односу на оспорене одредбе члана 1, члана 2. став 4, чл. 4. и 5, члана 6. став 2. и члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства, нису испуњене

претпоставке за вођење поступка. Стога је Суд у односу на наведене одредбе одбацио поднете иницијативе, сагласно одредби члана 36. став 1. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Иницијатори, поред осталог, оспоравају и одредбу члана 6. став 1. Закона, у делу којим је измењен став 1. члана 35. основног текста Закона тако што су речи: „доноси одлуку о предлогу“, замењене речима: „предлаже“, сматрајући да се на овај начин Савету одузима право да доноси одлуку о предлогу кандидата, што оспорену одредбу чини несагласном са начелом поделе власти из члана 4. Устава. Како глагол „предлагати“ и језички и суштински значи исто што и „доносити одлуку о предлогу“ и како овлашћење Савета да изборне чланове из реда судија само предлаже Народној скупштини, а не и да их бира, извире из одредбе члана 153. став 3. Устава, то се, по оцени Уставног суда, не могу прихватити као основани наводи иницијатора да је оспорена одредба несагласна са Уставом, нити да је у супротности са одредбама члана 17. Европске конвенције. Довођење у везу и ове одредбе са правом на имовину гарантованим чланом 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију не може да има ни уставноправног, ни логичког утемељења. Са друге стране, становиште иницијатора изнето у вези са оспореном законском одредбом да је уставно решење из члана 153. став 3. по коме изборне чланове Високог савета судства бира Народна скупштина у складу са законом, „погоршање у односу на стање законодавства у периоду од 2001. – до 2005. године“, представља оспоравање одредаба Устава, које не могу бити предмет уставносудске контроле.

За одредбу члана 9. Закона којом се предвиђа да ће се изборни поступак за избор чланова сталног састава Високог савета судства спровести у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, подносиоци иницијатива наводе да није у сагласности са чл. 1. и 21, члан 52. став 2, као и са чл. 53. и 60. Устава „а у вези члана 18, члана 21. и члана 36. Устава“. Два су основна разлога на којима се ови наводи заснивају. Први, да је Законом о Високом савету судства било предвиђено да ће се поступак избора чланова сталног састава Савета спровести у року од шест месеци од дана почетка рада судова одређених Законом о уређењу судова, те се „тродуплим скраћивањем рока... онемогућава учешће судија у поступку избора... у оном обиму који су имали на основу основног текста Закона“. Други разлог се односи на то да „неизабране судије у тако кратком року не могу бити доведене у равноправан положај у односу на избране судије те не могу остварити своја изборна права“, уз навођење да се „не(ре)изабраним судијама мора омогућити исти положај кандидата као и изабраним судијама, тј. под једнаким условима: они морају имати могућност да се као судије представе колегама, јавним промотивним наступима, усменим и писаним ставовима о битним питањима правосуђа“ и да је „неопходан саставни део сваког избора, па и избора кандидата из редова судија... кампања“, а „скраћивањем и омеђивањем трајања изборног поступка на период од 60 дана онемогућена је фаза кампање“. Ценећи основаност изнетих навода Уставни суд, као прво, констатује да се прописивање рока за спровођење поступка избора чланова

сталног састава Високог савета судства не може довести у везу са чланом 1. Устава којим је дефинисана Република Србија, нити са начелом непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава, као ни са Уставом утврђеном садржином права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на рад из чл. 36. и 60. Устава. Такође, Уставни суд налази да није основано оспорену одредбу Закона, као ни читав поступак избора чланова Високог савета судства доводити у везу са остваривањем изборног права зајемченог одредбама члана 52. Устава. Наиме, неспорно је да Устав у члану 52. став 2. утврђује да је изборно право опште и једнако, да су избори слободни и непосредни и да је гласање тајно и лично, али се ова уставна норма мора и може тумачити искључиво у контексту остваривања уставних начела о грађанској суверености из члана 2. став 1. Устава и владавине права из члана 3. став 2. Устава. Сагласно овим начелима грађани Уставом дату сувереност врше референдумом, народном иницијативом и преко слободно изабраних представника, а владавина права се, између осталог, остварује и слободним и непосредним изборима. Дакле, изборно право, по својој суштини има за циљ да обезбеди демократски избор представника грађана у органима власти. На то упућује и чланом 52. став 1. Устава утврђена садржина изборног права којим се сваком пунолетном, пословно способном држављанину Републике Србије јемчи да има право да бира и да буде биран. У складу са изнетим, Уставни суд оцењује да је прописани начин спровођења поступка, пре свега, избора кандидата за чланове Савета из реда судија, а који, условно речено, технички, асоцира на поступке предвиђене изборним законима, навео иницијаторе да неосновано тај поступак поистовете са поступцима за избор грађанских представника који се бирају на општим и непосредним изборима, а који, као део демократског процеса, подразумевају и одговарајуће време за тзв. предизборну кампању. Стога се ни наводи да прописани рок не омогућава довољно време за вођење кампање, представљање кандидата и сл. не могу сматрати основаним уставноправним разлозима за тврдње о неуставности оспорене одредбе Закона. Са друге стране, уколико би се и правило поређење прописаног рока за спровођење избора за чланове Високог савета судства из реда судија са роковима за спровођење избора за народне посланике, Уставни суд указује да је одредбом члана 101. став 1. Устава утврђено, између осталог, да ће се избори за народне посланике окончати у року од 60 дана од дана расписивања. Даље, Уставни суд је оценио да се не могу прихватити као основани ни наводи иницијатора да се одредбом члана 9. Закона повређује начело забране дискриминације из члана 21. Устава, као ни зајемчено право грађана да под једнаким условима ступају на јавне функције из члана 53. Устава, јер се прописани рок једнако односи на све судије које у судовима опште и посебне надлежности у Републици Србији обављају судијску функцију у тренутку ступања Закона на снагу и који у складу са одредбама тог закона имају право да учествују у тзв. изборном поступку. Коначно, Суд налази да одредба члана 9. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства, која је по својој природи норма прелазног карактера којом се искључиво прописује рок за

спровођење поступка, с обзиром на питање које уређује не може бити основ за указивање на питања која се тичу претходно спроведеног поступка избора судија.

У односу на наводе иницијатора да одредба члана 10. Закона није сагласна члану 196. став 4. Устава, Уставни суд је, увидом у Образложење Предлога овог закона, утврдио да су дати разлози за ступање на снагу Закона пре осмог дана од дана објављивања тако што је наведено да је „нарочито оправдан разлог... то да се створи законска могућност да се у најкраћем року спроведе поступак за избор изборних чланова Високог савета судства из реда судија, чиме би се омогућио поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства донетих у поступку општег избора судија, а све у циљу да Република Србија стекне статус кандидата за чланство у Европској Унији до краја 2011. године“. На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да не стоје наводи иницијатора да „није децидирано наведено који су то нарочито оправдани разлози због којих закон ступа на снагу пре истека рока од осам дана од дана објављивања“. Полазећи од тога да су приликом доношења Закона утврђени нарочито оправдани разлози за његово раније ступање на снагу, а сагласно својој досадашњој пракси да се не упушта у оцену разлога које је доносилац општег акта утврдио као „нарочито оправдане“, Уставни суд је нашао да оспорена одредба члана 10. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства није несагласна са одредбом члана 196. став 4. Устава. Међутим, Уставни суд начелно указује да је раније ступање на снагу општих аката Уставом утврђено као изузетак од принципа да закони и други општи акти ступају на снагу осмог дана од дана објављивања, те да стога Уставом допуштени изузетак треба да буде тумачен рестриктивно, из чега следи и обавеза доносиоца сваког општег акта да само изузетно, у случају када утврди да објективно постоје не „оправдани“, већ како Устав утврђује – „нарочито оправдани“ разлози, предвиди да одређени општи акт ступи раније на снагу.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да нису основани наводи којима се оспорава сагласност одредаба члана 6. став 1, чл. 9. и 10. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства са Уставом, као ни сагласност одредбе члана 6. став 1. овог закона са потврђеним међународним уговором, те стога у овом делу иницијативе није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Међутим, Уставни суд је оценио да се у вези с одредбом члана 8. оспореног закона постављају одређена спорна уставноправна питања. Наиме, законодавац се чланом 3. овог закона определио за решење по коме право да бирају кандидате за чланове Савета из реда судија имају само судије са сталном судијском функцијом, очигледно руковођен принципом да „једнаки бирају једнаке“, односно да право да бирају имају оне судије које, у складу са одредбом члана 153. став 4. Устава могу бити бирани за изборне чланове Савета. Оспореним чланом 8. Закона је предвиђен изузетак од овог правила, прописивањем да право да бирају чланове сталног састава Високог савета судства из реда судија са листе кандидата судија основних судова,

прекршајних судова и Вишег прекршајног суда имају и судије прекршајних судова и Вишег прекршајног суда, изабране на судијску функцију из реда судија за прекршаје. Формулација одредбе члана 8. Закона, која говори о судијама изабраним из реда судија за прекршаје упућује на то да се ради о норми која је такође прелазног карактера, имајући у виду да су избором судија и почетком рада прекршајних судова и Вишег прекршајног суда – 1. јануара 2010. године, престали са радом првостепени и другостепени органи за прекршаје, те тако више нема ни судија органа за прекршаје из чијих редова би се убудуће могле бирати судије редовних судова. Са друге стране, имајући у виду чињеницу да су у садашњем саставу прекршајних судова и Вишег прекршајног суда у далеко највећем броју лица која су први пут бирана на судијску функцију на трогодишњи период, те да би стога примена одредбе члана 3. Закона имала за последицу немогућност свих тих лица, дакле судија читаве једне врсте посебних судова у Републици Србији да бирају кандидате за први стални састав Високог савета судства, решење садржано у оспореној одредби Закона може се тумачити као посебна мера која је, сагласно члану 21. став 4. Устава, уведена ради постизања пуне равноправности ове групе лица. Међутим, како из одредбе члана 8. Закона произлази да је право да бирају кандидате за чланове Савета дато само судијама прекршајних судова и Вишег прекршајног суда који су изабрани на трогодишњи период из реда бивших судија за прекршаје, а не и другим судијама ових судова који су такође изабрани на трогодишњи период, али не из реда судија за прекршаје, пред Уставни суд су се као спорно поставља питање да ли врста правног посла које је лице обављало пре избора за судију чини уставноправно утемељеним довођење у различит положај оних који се налазе у истој правној ситуацији – да су први пут, у исту врсту суда, односно у исти суд, бирани за судију на трогодишњи период или се оспореним законским решењем, на уставноправно неприхватљив начин, доводе у неравноправан положај судије истог суда, односно исте врсте судова. Са друге стране, уколико би се пошло од тога да је природа и врста послова које су обављале судије органа за прекршаје у тој мери слична пословима који се обављају у оквиру вршења судијске функције, за разлику од других правних послова, те да је то основ да се само судијама изабраним на трогодишњи период из реда судија за прекршаје омогући учешће у поступку избора кандидата за чланове Савета из реда судија, као спорно се поставља питање који је уставни основ да им ово право припада само ако су бирани у прекршајни или Виши прекршајни суд, а не и у основни или неки други суд опште, односно посебне надлежности.

Претходно наведена питања, по оцени Уставног суда, упућују на то да се као спорно поставља да ли је одредба члана 8. оспореног закона сагласна са правом на учешће у управљању јавним пословима из члана 53. Устава, будући да је учешће у избору чланова Високог савета судства као независног органа својеврстан вид учешћа у јавним пословима лица која су део судске власти у оквиру које се обављају јавни послови за које је тај орган по Уставу и закону надлежан, односно са начелом једнакости свих пред Уставом и

законом и забраном сваке дискриминације, непосредне или посредне, по било ком основу, из члана 21. Устава, будући да је овом законском одредбом направљена разлика између судија у зависности од тога у ком суду врше судијску функцију на коју су први пут изабрани и које су послове обављали пре првог избора на судијску функцију.

С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да поводом поднетих иницијатива има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 8. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства, те је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, донео решење о покретању поступка. Истовремено, Суд је одлучио да решење о покретању поступка достави Народној скупштини на одговор, сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду. Имајући у виду потребу да се о уставности оспореног закона коначна одлука донесе у што краћем року, како би се обезбедило да се у Законом прописаним роковима, на начин сагласан Уставу, спроведе и оконча поступак избора чланова сталног састава Високог савета судства из реда судија, Уставни суд је одлучио да доносиоцу Закона за достављање одговора одреди рок од 15 дана од дана пријема решења Суда, а што је најкраћи рок који предвиђа члан 34. став 1. Закона о Уставном суду.

У односу на захтев иницијатора да Уставни суд на основу члана 168. став 4. Устава, обустави поступак избора сталног састава Високог савета судства до окончања поступка по жалбама неизабраних судија, Суд указује да је, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, односно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, овлашћен да обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чују уставност или законитост оцењује само до доношења коначне одлуке у поступку уставносудске контроле тог општег акта. С друге стране, с обзиром на то да је због потребе хитног поступања Уставни суд поднетим иницијативама дао приоритет у раду, те је сагласно томе и Народној скупштини одредио најкраћи Законом предвиђени рок за достављање одговора, како би се створили услови да се коначна одлука о уставности одредбе поводом које је покренут поступак донесе пре фазе избора – гласања о предложеним кандидатима за чланове Савета, Суд је оценио да у овом тренутку нема основа да одлучује о захтеву да се обустави извршење појединачних аката или радњи које су предузете на основу закона чију уставност оцењује.

Поводом захтева иницијатора да Уставни суд сам покрене поступак за оцену уставности „одредаба Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 116/08) које су противне Уставу и потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права и стандардима судијске независности и сталности судијске функције“, Уставни суд истиче да нити Устав, нити Закон о Уставном суду, не познају институт предлагања Суду да сам покрене поступак за оцену уставности или законитости неког општег акта. Ово из разлога што одредба члана 168. став 2. Устава сваком правном и физичком лицу даје право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости, као што су то у

односу на Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства иницијатори и учинили, а што је имало за последицу да Уставни суд покрене поступак у односу на поједине одредбе тог закона. Поред тога, Суд указује да је поступак за оцену појединих одредаба основног текста Закона о Високом савету судства, поводом раније поднетих иницијатива, покренут Решењем ИУз-44/2009 од 4. јуна 2009. године и да је у току.

Суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, због његовог ширег значаја за заштиту уставности и законитости.

На основу свега изложеног, а сагласно одредбама члана 46. тач. 1) и 5) Закона о Уставном суду и одредбама члана 82. став 1. тач. 1) и 10) и став 2. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ИУз-3/2011 од 10. фебруара 2011. године („Службени гласник РС“, број 12/11)

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Решење Уставног суда број ИУз-3/2011
од 10. фебруара 2011. године

Пред Уставним судом, на седници одржаној 10. фебруара 2011. године, расправљано је о више иницијатива поднетих за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 101/10). Након вођених расправа у Уставном суду је, убедљивом већином гласова судија, превагнуо став да има основа за покретање поступка за оцену уставности само одредбе члана 8. Закона о изменама и допунама закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 101/10), док, у вези са осталим наводима које су подносиоци иницијатива навели, Суд није нашао ваљане разлоге за њихово прихватање. Будући да се, по моме суду, у поднетим иницијативама, наводе и аргументи у погледу још једног броја решења садржаних у наведеном Закону који је био предмет разматрања, а који завређују пажњу Уставног суда, односно, имају тежину разлога због којих би овај Суд требало да покрене поступак њиховог свестраног мериторног разматрања, у свом издвојеном мишљењу изнећу питања која се овим наводима отварају, која су, сагласно моме разумевању ствари, по својој правној природи сложена и чији ће начин решавања имати и важне и далекосежне последице.

Почећу изјашњењем у вези с предлогом који је садржан у иницијативама, а који се односи на Уставом успостављену могућност Уставног суда да самостално покрене поступак за оцену уставности. Наиме, по мишљењу подносилаца иницијатива, Уставни суд би требало да сам покрене поступак за оцену уставности спорних одредаба Закона о Високом савету судства. За

разлику од става заузетог у наведеном Решењу Уставног суда, у односу на које издвајам мишљење, по коме „Уставни суд истиче да нити Устав, нити Закон о Уставном суду, не познају институт предлагања Суду да сам покрене поступак за оцену уставности или законитости неког општег акта“, и то „из разлога што одредба члана 168. став 2. Устава сваком правном и физичком лицу даје право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости...“, моје се мишљење о овој ствари темељно разликује. Под један, сасвим је правно dostatно постојање могућности успостављене Уставом да Уставни суд поступа *ex officio*, без икаквог додатног ангажовања уставотворца на уређењу начина на које Уставни суд долази до сазнања која би га довела до такве одлуке, попут нпр. „института предлагања Суду“ о коме се говори у Решењу. Односно, чињеница да Уставом није уређено како ће Уставни суд доћи до такве своје одлуке никако не представља препреку да сваки грађанин у својој иницијативи којом се обраћа Уставном суду истакне и такав предлог. Под два, чињеница да свако физичко и правно лице има право на подношење иницијативе Уставном суду није разлог да сам иницијатор не може сматрати потребним и друштвено оправданим да и сам Уставни суд донесе одлуку да о датом спорном правном питању покрене поступак и поред постојања једне, па и више иницијатива грађана. Напротив, чини се потпуно разумљивим да уверен у исправност своје аргументације и свог виђења о постојању елемената „спорности“ у датој правној ствари подносилац иницијативе покуша да својим залагањем покрене и сам уставни суд да сопственом одлуком покрене поступак. Другим речима, у потпуности је легитимно да подносилац иницијативе предлаже Уставном суду да *ex officio* покрене поступак оцене уставности. Такође је, по мом мишљењу, потребно да Уставни суд одговори подносиоцу иницијативе на овакав његов предлог и наведе разлоге због којих не налази за потребно да на предложени начин и поступи.

Како сам и сама сматрала да у овој ствари – с једне стране због њене неспорне важности, а с друге, због досадашњег учинка Уставног суда оствареног у разматрању низа питања која су уређена првобитним сетом правосудних закона, Уставни суд треба да посегне за поменутом уставном могућношћу садржаном у члану 175. ставу 2. Устава, односно да у вези с новодонетим сетом закона којима се врше измене и допуне тзв. сета правосудних закона, сагласном вољом самих судија, покрене поступак и оцени уставност нових законских решења, поднела сам Уставном суду 2. фебруара 2011. године поднесак (Су-69/1), у коме сам изнела детаљније образложење разлога које сматрам ваљаним за поменуто поступање Уставног суда. И пошто је у иницијативама по којима је Уставни суд донео Решење са којим се не слажем, јер га сматрам недовољним, у смислу одредаба Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства за које се Уставни суд определио да покрене поступак, навешћу основне тачке свога залагања које није наишло на прихватање од стране других судија.

Пошавши од чињенице да су се творци Устава Републике Србије од 2006. године определили да, у погледу круга уставом овлашћених предлагача за

покретање уставног спора о уставности нормативних аката, повере и самом Уставном суду право да самостално, сопственом одлуком, може покренути поступак за оцену уставности и законитости, потребно је размотрити када, наступањем којих разлога, Уставни суд треба да донесе одлуку да то право и користи. И поред чињенице да већина посленика уставноправне науке стоји на становишту да органу коме је поверена контрола уставности не треба омогућити да поступак покрене *ex officio* (тако, нпр. Р. Марковић), у уставноправној књижевности срећу се и супротна, веома утемељена мишљења (I. Krbeč). Само подсећања ради, једна од земаља која се поверавања овакве могућности свом Уставном суду никада није одрекла, јесте земља првог уставног суда – Аустрија, која је у овој ствари, као и многим другим везаним за питања уставног судства и контроле уставности, поступила сагласно мишљењу творца ове институције, Ханса Келзена. Суштину тог афирмативног приступа, израженог у „келзеновском мишљењу“ у погледу права самог уставног суда да поступа као аутономни покретач уставног спора, треба видети у разумевању уставног суда од стране овог правног теоретичара и оних који су га следили у његовом научном погледу, пре свега и над свим другим, као органа „заштитника устава“, његовог „чуvara“ и будног „стражара“. Уставни суд бди над поштовањем које се указује врховном закону у земљи правилним и правим разумевањем текста устава и смисла који је у њему садржан и његовом применом и оживотворењем преко аката и радњи органа и појединаца којима је поверено вршење власти. Дакле, ако је уставни суд орган коме је уставом поверена функција чувања устава од повреда које би могле бити начињене од стране вршилаца сваке од трију власти – законодавне, извршне и судске, и чији је смисао у улагању напора на очувању устава, онда је сасвим разумљиво да се и сам уставни суд, када за то постоји уставна могућност, може – а по сопственој процени и у посебним условима – мора активно укључити у сложени поступак заштите и чувања највишег закона земље. Поменућу да од земаља из окружења данас овим правом располаже Уставни суд Републике Хрватске, који, за разлику од решења примењеног у Уставу Републике Србије, сагласно коме Уставни суд одлуку о самосталном покретању поступка за оцену уставности или законитости доноси двотрећинском већином гласова свих судија, дакле, „квалификованом већином“ (М. Пајванчић), „овде није ничим ограничен“ (B. Smerdel, S. Sokol), јер се по сопственој иницијативи може упустити у оцену уставности сваког закона, као и уставности и законитости сваког другог прописа (члан 38. став 2. Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске).

Иако се аргументација заговорника и опонената ове врсте активизма уставног суда креће од позивања на принцип *ne procedat iudex ex officio*, при чему се уставно судство изједначава по својој природи, улози и ефектима који се његовим дејствовањем остварују са „класичном“ судском функцијом и органима редовног судовања, па до указивања да уставни суд не сме и не може бити само пуки трансмисиони механизам који реализује само и једино активизам других чинилаца – овлашћених покретача поступка, остаје као

непобитна чињеница да се међусобно разликују системи у којима је оваква могућност ангажовања уставног суда предвиђена и успостављена и они у којима је уставни суд лишен такве могућности. Устав Републике Србије, вољом својих писаца, такву могућност садржи, она представља право Уставног суда, легитиман и легалан начин његовог деловања и може и треба, као и остале предвиђене могућности поступања овог органа, да буде коришћена у циљу остваривања уставне улоге и положаја Уставног суда као самосталног и независног државног органа који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе (члан 166. став 1. Устава РС). И као што је ова могућност Уставом успостављено право Уставног суда, које ће овај орган остваривати увек када, потребном већином гласова судија које чине његов састав, процени да такво поступање представља остварење смисла свога постојања у датом уставном систему и реализације улоге која му је поверена, она је једнакозначно и једновремено и успостављена обавеза да Уставни суд искаже потребни активизам и способност и одговорност самосталног процењивања и, логично, сагласно тој самосталној процени, поступања. Зебња да једно такво право само погодује „судократији и јудикализацији политике“ (Р. Марковић), мора бити неутралисана одговорним приступом самог уставног суда који ће потребном мером судијског самоограничења оличеном у целокупном маниру свог деловања, као и у свом односу према сваком појединачном спорном правном питању, доказати да ауторитетом чувара устава на прави, активан и одговоран начин конзумира ову уставну могућност. Тако се уставни суд потврђује као самосталан орган независне, ни законодавне ни судске, већ четврте, уставносудске власти, а не као пука „амбалажа“ (Р. Пешка) активизма других. Не може се порећи да је право уставног суда да поступа на основу самостално донете одлуке у складу и са начелом поделе власти, када се сваки од носилаца појединих делатности које, тек све заједно, чине власт, јавља као одговорни чинилац тог сложеног процеса вршећи своју уставом поверену надлежност пуним расположивим капацитетом.

Од значаја је и осврт на поступање Уставног суда по поднетој иницијативи при чему се евентуално покретање поступка услед прихватања иницијативе заснива такође на, у суштини, самосталној процени самога Суда, која у одлучној мери није условљена поднетом иницијативом. У прилог оваквог става могу се навести случајеви веома добро, у стручном смислу зналачки, сачињених иницијатива, којима се као својеврсним представкама покушава издејствовати покретање поступка и доношење одлуке од стране Уставног суда, а којима њихови подносиоци ипак нису успели да остваре жељени циљ. Такође, пракса сведочи о овлаш и нестручно написаним представкама у којима је Уставни суд „препознао“ потребне основе за покретање поступка који је, неретко, окончан касацијом неког правног акта. Једнако је од значаја поменути и да се број поднетих иницијатива вишеструко разликује од броја прихваћених (логично, разлика је у корист бројчане надмоћи неприхваћених представки), што води закључку да Уставни суд и приликом оваквог поступања у суштини наступа као самостални орган

који самостално одлучује да ли ће покренути поступак или не. Не може се порећи да је обавеза поступања Уставног суда по поднетој иницијативи условљена самосталном оценом Уставног суда о наводима иницијатора који указују на потребу покретања поступка, чак и када у друштву постоји већ оформљено и распрострањено мишљење које се подударно са мишљењем подносиоца иницијативе. И као што Уставни суд не може бити натеран снагом јавног мњења, стручног или само „општег“, или оба, да у неком случају донесе одлуку и прихвати иницијативу и покрене поступак, чиме ће у суштини сасвим самостално ценити да ли ће се упустити у оцену уставности, исто је и са самосталном оценом Уставног суда да по својој иницијативи покрене поступак, без икаквих покретачких импулса који су овом поступању претходили. Стрепња од исказивања претходно заузетог става чиме се угрожава објективност судовања, од сврставања на једну од могућих страна у спору, односно усмеравања у правцу доношења једне од могућих одлука, скоро да и није ништа мања код одлучивања о прихватању иницијативе у односу на поступање доношењем самосталне одлуке. У крајњој линији, разлика се своди, безмало искључиво, на исходиште почетног импулса, а сасвим незнатно на саму одлуку.

Аргумент који се помиње у прилог противљења посезању за поступањем *ex officio*, да поднета иницијатива о једном спорном питању искључује потребу за самосталним покретањем поступка од стране уставног суда, по моме суду нема оправдања по себи. Или, чак и ако је такво разумевање правило, а није и не треба да буде, и то не само јер писаном нормом као такво није предвиђено, од тога „правила“ мора се издвојити и препознати изузетак који својом особенешћу и ретком појавом управо потврђује правило. Наиме, чак и када је поднета иницијатива, својом „паралелном“ самосталном одлуком да дејствује у датој правној ствари уставни суд ће исказати свој однос према озбиљности и значају спорног правног питања, или саме опасности да се спор такве снаге и значаја по правни систем и начела на којима се он заснива може појавити, чиме ће иступити као активни и, по слову Устава, очекивани моћни заштитник највишег закона у земљи. Функција чувања Устава подразумева праћење и разумевање догађања у друштву која изазивају догађања у правном систему и реаговање на могуће исходе, којима се уставом и законима уређени друштвени односи могу пореметити. Недавно донете измене сета правосудних закона, по моме суду, представљају управо изазов таквог формата и тиме изазивају потребу Уставног суда да и поред поднетих иницијатива и сам, својом одлуком, покрене поступак.

Како сам од самих почетака вођења расправа пред Уставним судом на тему „правосудне реформе“, односно закона на основу којих је она спроведена, имала јасан и доследан став да су пред Уставним судом оспорена решења која су у њима садржана погрешна, правничким речником – неуставна, кораца који се овим изменама и допунама тих закона чине по хитном поступку својеврстан су доказ да првобитна решења нису била ваљана. Односно, само посезање законодавца за изменама првонетих правосудних закона, убрзо по њиховом доношењу и уз, по мојој оцени, непримерену

хитњу, по моме суду, неспорно потврђују да је било простора, сада већ давне 2009. године, да Уставни суд по поднетим иницијативама за њихово преиспитивање покрене поступак, а након тога се можда одлучи и за касацију. Сама чињеница да се сада и то на овакав начин, покушава поправити нормативни оквир реформског захвата у правосуђу сведочи о основаној сумњи да претходно није било сагласно Уставу Републике Србије и у њему прокламованим начелима и гарантованим правима. Раздвајање нормативног оквира од начина његове примене и чврсто остајање на позицијама да је први од ово двоје ваљан, али да су „пропусти и грешке“ учињени у погледу другог, у овој ситуацији, када сам доносилац првобитног законског решења приступа његовој, доиста делимичној, али хитној измени и то на овај начин донетим новим законским решењима са овом садржином, по мом мишљењу, зарад права појединаца која треба заштитити, али и зарад права уопште, треба одмах напустити. Иако је Уставни суд у свом претходном поступању донео одређена решења и одлуке, нова законска активност у истој правној ствари отвара нову могућност Уставном суду, нову прилику која може бити и стварни коначни суд овога Суда о овом крупном, по мени и очигледно спорном, правном питању.

Прихватањем предлога који сам учинила, да се сам Уставни суд по овом питању на основу сопствене самостално донете одлуке иза које би стало десет судија, јави као покретач разматрања уставне ваљаности новодонетих закона, на начин како ја видим и разумем ово правно питање, али и ову правну ситуацију у којој се Уставни суд нашао, створила би се прилика да се Уставни суд јасно декларише као заштитник и бранитељ Устава, а не као истрајни чувар, по моме виђењу, веома упитних законских решења. Јер док су закони израз неретко и сасвим краткорочне политике, ефемерног политичког интереса, Устав је у право преточено општедруштвено опредељење, које јесте политика, али политика која оличава базични друштвени консензус о општеприхваћеним вредностима и трајно друштвено усмерење.

Како предлог који сам учинила није наишао на одобравање осталих судија, остало је да Уставни суд, поступајући по поднетим иницијативама, приступи њиховом прихватању, неприхватању или одбацивању. У овом издвојеном мишљењу ја се противим приступу за који се одлучио Суд прихвативши само покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 8. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 101/10).

Требало је да Уставни суд, из разлога оспоравања члана 8. Закона, који предвиђа изузетак од решења прописаног чланом 3. истог закона стане на становиште да иницијатор суштински оспорава и саму одредбу члана 3. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства. Према моме мишљењу било би исправно сматрати да се у вези с одредбама чл. 3. и 8. оспореног закона поставља неколико спорних уставноправних питања. Наиме, одредбом члана 3. Закона о изменама и допунама измењен је члан 24. став 3. основног текста Закона, тако што је, уместо досадашњег решења по коме су право да бирају кандидате за Високи савет судства имале све

судије, предвиђено да ово право имају само судије са сталном судијском функцијом. Оваквим решењем судије које су први пут изабране на трогодишњи период и обављају судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности, не само да, сагласно Уставу, не могу бити изабрани за чланове Високог савета судства, већ немају ни право да у суду у коме врше судијску функцију учествују у избору кандидата за чланове овог органа. Оваквим решењем садржаним у Закону о изменама и допунама основног текста Закона о Високом савету судства отвара се питање постојања суштинске разлике између сталне судијске функције и ове функције када се она обавља у тзв. пробном, трогодишњем мандату, након чијег истека ће њен вршилац бити изабран на сталну судијску функцију. Да ли се разлика исцрпљује само у чињеници да судија бира на први, трогодишњи мандат подлеже избору на сталну судијску функцију, или постоји и квалитативна разлика између ове две групе судија? И, посебно, ако таква разлика постоји, у чему се она огледа? Како судије које су први пут бирани на судијску функцију обављају све послове које подразумева вршење судијске функције, односно поступају као судије у пуном капацитету тог својства, сасвим је упутно поставити питање да ли постоји објективно и разумно оправдање да се законским решењем које је пред Уставним судом чини разлика између судија на пробном раду и судија на сталној функцији. Ако се има у виду чињеница да су се након протеклог општег избора судија у суду ранга какав има Управни суд у Републици Србији нашле судије на пробном, трогодишњем мандату, тешко је став законодавца преточен у најновије измене постојећег Закона, разумети као израз недовољног поверења у стручна знања ових судија, њихово неизграђено па тиме и недовољно искуство за судијске послове, или опрез у смислу потребног доказивања њихове достојности за вршење овако значајне судијске функције. Управо могућност да се већ првим избором за судију на овако високо позиционираним судијским местима нађу „судије почетници“ – почетници у смислу судијског, а не неког другог правничког занимања, потврђује тезу да су они равноправни у поменутом квалитативном смислу са судијама које су изабране на сталну функцију. Сумњати у њихова знања, или у њихову оспособљеност, стручност или достојност, једном речју спремност за судијски позив, значило би само једно – да су у питању приправници који се судијском послу тек уче, што би довело до питања, како је могуће да учећи се судовању ове судије одлучују, односно суде и пресуђују. Треба додати и чињеницу да су из састава судија изабраних на трогодишњи мандат изабране и неке од судија Уставног суда, што само говори у прилог закључку да судије на пробном раду не би требале да буду изопштене из процеса бирања чланова Високог савета судства, само из разлога друкчијег статуса који им први избор успоставља. Рећи, као што је то учињено у Решењу Уставног суда које је пред јавношћу, да се законодавац чланом 3. овог Закона определио за решење по коме право да бирају кандидате за чланове Савета из реда судија имају само судије са сталном судијском функцијом, очигледно руковођен принципом да „једнаки бирају једнаке“, односно да право да бирају имају оне судије које, у складу са одредбом

члана 153. став 4. Устава могу бити бирани за изборне чланове Високог савета судства, по моме мишљењу не решава отворену дилему, нити даје прави одговор. Прво што то „правило“ не стоји као опште, јер има примену само услед унапред јасно предочених и веома утемељених разлога, затим, што, како је општепознато не мора бити и често није изједначен захтев у погледу услова које морају испунити носиоци активног „бирачког права“ и они који су носиоци пасивног права избора. Не само да је далеко шира могућност учешћа у великој већини избора на страни оних који бирају у односу на оне који могу бити изабрани, већ се и само питање једнакости које је на овај начин исказано мора сагледати у погледу своје садржине – у чему се та једнакост састоји, или треба да састоји? На сва ова питања Уставни суд би дао одговор, један од два могућа уколико би се определио да ово питање након покретања поступка свеобухватно мериторно расправи и о њему одлучи. Зато се залажем да и члан 3. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства буде предмет одлучивања Уставног суда у мериторном поступку одлучивања.

Такође, у иницијативама се наводи као спорно и питање права „неизабраних судија“, како се у јавности одомаћило називање више од осам стотина судија који у минулом општем избору, који за све њих представља ништа друго до реизбор, нису изабрани за судије у судовима за које су конкурисали, да узму учешће у предстојећим изборима за чланове Високог савета судства. Сматрам да би, и о овом питању требало да Уставни суд покрене поступак и каже свој суд о томе да ли неизабране судије, будући да су пре поменутог реизбора имале сталну судијску функцију (члан 146. став 1. Устава РС), а да њихов радноправни статус није решен правоснажном одлуком, могу узети учешће у поступку избора чланова сталног састава Високог савета судства. Другим речима, да ли се изменама и допунама Закона о Високом савету судства не потврђују резултати спроведеног реизбора и озваничава за сада правно неразјашњен и без коначне мериторне одлуке постојећи статус неизабраних судија? Како се предузете измене основних закона и чине, између осталог, и због (не)остварених резултата, оправдано је поставити, а и размотрити питање, права неизабраних судија, како би се избегла својеврсна „верификација“ стања које није на прави начин правно озваничено.

Надаље, наводи иницијатора да се одредбом члана 4. став 1. оспореног Закона, скраћивањем раније предвиђених рокова за предузимање потребних радњи које чине изборну процедуру, и то скраћивањем које износи радикално сужавање времена којим чиниоци у поступку располажу како би остварили своје изборне послове, које износи 50% од раније предвиђеног времена, или члана 9. Закона, када се раније предвиђени рокови своде на трећину (са 6 месеци на 60 дана) отварају, по моме мишљењу питање разумног рока за успешно обављање сложених послова. Наиме, разумни рок јесте потребно време да се на најбољи начин обави једна радња исходом које ће се добити најквалитетнији резултат. Тако је сасвим логично разумети залагање за разумни рок као залагање за исправност поступања на начин који обезбеђује постављени циљ, за вредност која је са своје стране гарант досезања тога

циља. Тако се разумни рок може јавити као супротност неразумно дугом, али и неразумно кратком року, који ће својим непримереним трајањем, било у смислу да је оно недопустиво дуго, или недовољно – недопустиво кратко, осујетити само остварење постављеног задатка.

У складу с претходно наведеном журбом предлагача ових законских измена, како би се што пре остварили резултати који су њима наумљени, јесте и журба самог законодавца која, опет по моме мишљењу, оправдано поставља и питање, да ли је доношењем Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства прекршен члан 196. став 4. Устава РС, јер је одредбом члана 10. овог Закона, по којој „овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, прекршено правило о објављивању закона и других општих аката по коме ови 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“. Увидом у Образложење Предлога овог закона, Уставни суд је утврдио „да су дати разлози за ступање на снагу Закона пре осмог дана од дана објављивања тако што је наведено да је „нарочито оправдан разлог... то да се створи законска могућност да се у најкраћем року спроведе поступак за избор изборних чланова Високог савета судства из реда судија, чиме би се омогућио поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства донетих у поступку општег избора судија, а све у циљу да Република Србија стекне статус кандидата за чланство у Европској унији до краја 2011. године“. Имајући у виду да је раније ступање на снагу закона и других општих аката утврђено Уставом као изузетак, који морају пратити и правдати нарочито оправдани разлози, који су услов да се овакво одступање предузме, оправдано је поставити питање да ли се наведени разлог може и сме разумети као такав. Иако не сматрамо ову прилику сасвим правом да подсетимо на упозорења везана управо за овај циљ на који се сада предлагач и законодавац ослањају – упозорења потекла од правничке струке, релевантних међународних чинилаца, шире научне и стручне домаће јавности, није наодмет поменути да је било прилике и времена да се у овом смислу и на овај или неки други начин реагује и раније. Зато нам се чини да овакво хитно поступање, које доводи у питање поштовање цитиране одредбе Устава из члана 196. став 4, покреће питање олаке употребе овако темељних уставних правила и може довести до јаких оцена, попут оне коју је изрекао К. Чавошки, да је на делу „смандрљавање“ закона. Ово из разлога што целокупан процес доношења овог сета закона о изменама и допунама правосудних закона, трпи од, по мишљењу судије који пише ове редове, недовољно оправдане журбе, олаког западања у правничке грешке, и потенцијалне опасности неуставног поступања. Политички циљеви свакако налажу одређени ритам поступања свих чинилаца који делују на путу њиховог остварења, али свако такво поступање мора бити строго и без изузетка спровођено сагласно важећем Уставу и стандардима које познаје и једино признаје међународна заједница. На крају, где је простор за поступање Уставног суда у односу на наводе иницијатора у овом делу

своје иницијативе? По моме суду, управо у чињеници да се само нарочито оправдан и за питање које се датим законом уређује одсудан разлог, може сматрати ваљаним у смислу допуштања од стране Устава одступања од правила о ступању закона на снагу.

Пред Уставним судом и целокупном јавношћу Србије налази се нови сет правосудних закона, којима се намерава допуњавање и измена основних закона донетих пре нешто више од годину дана. Пред Уставним судом је већ сада, по подацима обрађеним до половине фебруара, 17 иницијатива поднетих на новодонете законе о изменама и допунама основних закона. Заједно са стотинама жалби и уставних жалби неизабраних судија, још увек неокончаним поступцима по неким од ранијих иницијатива на основне законе и неколико предлога овлашћених предлагача, који чекају на доношење одлука, нормативни оквир, како основни, тако и овај измењени, представља далеко највећи део оптерећења Уставног суда у Републици Србији. Писац овог издвојеног мишљења, као судија Уставног суда и као професор Уставног права не може а да се не запита, и да исто питање упути и другима – који се све закључци могу извући из ове чињенице?

Судија,
Др Оливера Вучић

Закон о изменама и допунама Закона о судијама
(„Службени гласник РС“, број 101/10)
– чл. 1. до 4, члан 5. ст. 2. до 6. и чл. 7. и 8.

Прописивањем новог правног лека (приговора) против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције и поверавањем надлежности истом органу да одлучује о том правном леку, омогућава се органу који је донео одлуку о престанку судијске функције да у поновљеном поступку измени првобитну одлуку и на тај начин отклони евентуалну повреду права неизабраног судије пре обраћања жалбом Уставном суду. Кумулација функција у одлучивању код једног тела, у конкретној ситуацији, сама по себи, не доводи у питање карактер „суда установљеног законом“ у смислу гаранција предвиђених Уставом и Европском конвенцијом о људским правима, нити се на тај начин задире у надлежност Уставног суда да одлучује о жалбама судија.

Оспорене одредбе чл. 3. и 4. Закона, према којима ће се одлука Високог савета судства о престанку судијске функције, донета по приговору, сматрати правноснажном, а одлука Уставног суда, која је донета по жалби, сматрати коначном, те да ће се обе одлуке објављивати у Службеном гласнику Републике Србије, представљају нужно усклађивање са изменама које су учињене у члану 1. оспореног Закона.

Одредбе закона које имају повратно дејство сагласне су са одредбама Устава о забрани повратног дејства, ако се, у складу са Уставом, у поступку доношења закона Народна скупштина изричито изјаснила о постојању

општег интереса. Како су приликом доношења Закона утврђени нарочито оправдани разлози за његово повратно дејство, као и за његово раније ступање на снагу, Уставни суд је нашао да оспорена одредба члана 8. Закона није несагласна са Уставом.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 2, члана 5. став 1. у делу који гласи: „које ће донети стални састав Високог савета судства“ и чл. 6. и 7. Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10).

2. Ово решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора из тачке 2) је 15 дана од дана достављања Решења Народној скупштини.

4. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 1, 3. и 4, члана 5. ст. 2. до 6. и члана 8. Закона из тачке 1).

Образложење

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10). У већини иницијатива се оспорава наведени Закон у целини, док се у трима иницијативама оспорава само одредба члана 5. овог закона.

I

У првој иницијативи, којом се оспорава Закон о изменама и допунама Закона о судијама (у даљем тексту: Закон) у целини, истиче се да одредбе члана 1. оспореног Закона нису у сагласности са одредбама члана 32. став 1, члана 146. став 1. и члана 148. Устава којима се јемчи право на правично суђење и гарантује сталност судијске функције, јер се прописивањем новог правног лека (приговора) против одлуке о престанку судијске функције и поверавањем надлежности Високом савету судства да одлучује о том правном леку омогућава органу који је донео одлуку о престанку судијске функције и да одлучује о правном леку против своје одлуке, чак и без обзира на његов измењен персонални састав. Поред тога, иницијатор наводи да у ситуацијама када је жалба Уставном суду против одлуке о престанку судијске функције Уставом утврђена као редован правни лек, онда уметање још једног правног лека само продужава и чини неделотворним поступање по Уставом дозвољеном правном леку. Према мишљењу иницијатора, приговор

предвиђен оспореним одредбама члана 1. Закона представља у суштини жалбу, што није у сагласности са одредбом члана 148. став 2. Устава који као једино правно средство против одлуке о престанку судијске функције предвидео жалбу Уставном суду, чиме је Законом уведено да последице о престанку судијске функције настају пре уставносудске контроле утврђене Уставом, због чега, супротно Уставу, жалба против одлуке о престанку судијске функције не представља делотворан правни лек, већ постаје ванредни правни лек. Из истих разлога иницијатор сматра да одредбе члана 1. оспореног Закона нису у сагласности ни са одредбама чл. 6, 13. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС“, број 12/10).

Иницијатори даље наводе да је одредба члана 2. Закона противна начелу законитости, јер није одређена, па је стога у супротности са одредбама чл. 3, 18, 32. и 36. Устава, јер се из ове одредбе Закона не може утврдити у којим случајевима Високи савет судства може покренути поступак за разрешење судија, јер тачно одређеног и законом предвиђеног дела нема, као ни разлога за покретање поступка за разрешење. Иста одредба Закона се оспорава и у односу на одредбу члана 17. Европске конвенције, јер један од иницијатора сматра да је давање могућности да један орган има истовремено улогу тужиоца и судије, право и овлашћење које нико нема, па је недопустиво да га има и Високи савет судства, како је то прописано чланом 2. оспореног закона.

Оспоравајући члан 3. Закона, иницијатори истичу да исти није у сагласности са одредбама члана 32. став 1, члана 146. став 1. и члана 148. Устава, јер оспорена одредба омогућава наступање свих последица престанка судијске функције, односно њоме је омогућен прекид сталности судијске функције пре него што је одлука о томе била предмет судске контроле. Један од иницијатора сматра да је ова одредба неуставна и стога што се њоме Законом суштински мења уставна надлежност Уставног суда, јер се право жалбе Уставном суду против одлуке о престанку судијске функције претвара у ванредно правно средство, чиме се супротно члану 17. Европске конвенције злоупотребљава право државе да законом регулише друштвене односе, јер су овим законом поништена права гарантована чланом 6. исте Конвенције, односно извршено је њихово ограничење у већој мери од дозвољене.

У вези са оспореном одредбом члана 4. Закона, иницијатори наводе различите разлоге за њено оспоравање, од навода да се овом одредбом повређују начела законитости и правне сигурности, преко оспоравања уставности ове одредбе, јер јој је неуставно одузет прави смисао и право значење, до закључка да не би требало да остане у правном поретку, јер је правно повезана са одредбом члана 3. Закона чија уставност се такође оспорава у иницијативама.

За одредбу члана 5. став 1. Закона иницијатори су најпре истакли да је супротна одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Устава, који забрањује повратно дејство закона и других општих аката и само изузетно дозвољава да поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес

утврђен при доношењу закона, јер, по наводима иницијатора, општи интерес није правилно утврђен при доношењу закона. Поред ретроактивности саме одредбе Закона, иницијатори истичу да и ова одредба предвиђа ретроактивну примену подзаконског акта који тек треба да донесе Високи савет судства, што значи да ће се преиспитивање одлука Високог савета судства вршити по неким новим, будућим критеријумима који нису постојали, односно нису били дефинисани у моменту када је Високи савет судства донео одлуку о неизбору судија, односно о престанку њихове судијске функције. Одлука о критеријумима и мерилима која ће тек бити донета примењиваће се на односе који су већ настали и поводом којих су започети поступци пред Уставним судом. Акт Високог савета судства није закон, те не може имати повратно дејство ни изузетно, сагласно одредби члана 197. став 2. Устава, чиме је угрожено начело правне сигурности. Иницијатор такође сматра да се одредбама члана 5. крше и одредбе чл. 32. и 36. Устава и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којима се свакоме јемчи право на правично суђење које подразумева да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року одлучи о његовим правима и обавезама, чл. 13. и 17. исте Конвенције којом се гарантује право на делотворни правни лек и забрањује злоупотреба права, члана 14. Конвенције о начелу забране дискриминације и начело опште забране дискриминације из члана 1. Протокола број 12 уз Конвенцију, као и одредбе осталих наведених међународних инструмената. Одредбе члана 5. Закона су, по наводима иницијатора, у директној супротности и са одредбама члана 21. ст. 1. и 2. Устава које прописују једнакост свих пред Уставом и законом и право свакога на једнаку законску заштиту, без дискриминације, члана 197. ст. 1. и 2. Устава којима се забрањује повратно дејство закона и других општих аката, чл. 166, 167. и 170. Устава којима су дефинисане уставна позиција и надлежност Уставног суда, члана 32. став 1. Устава којом се јемчи право на правично суђење, члана 36. Устава којом се свакоме гарантује право на жалбу или друго правно средство, члана 148. став 2. Устава којом је прописано да судија има право жалбе Уставном суду против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције и члана 170. Устава који прописује случајеве у којима се може изјавити уставна жалба. Иницијатори сматрају да подносиоци уставних жалби и жалби Уставном суду – неизабране судије нису добиле уставну заштиту у складу са одредбама члана 170. и члана 148. став 2. Устава, у вези с одредбама чл. 166. и 167. Устава, иако су се за њу определиле искористивши Уставом дозвољене правне лекове и обративши се Уставом одређеном органу – Уставном суду, који је и започео поступак по тим правним лековима. Међутим, „претварањем“ уставних жалби у други, раније непостојећи правни лек – приговор, повређена су Уставом и Конвенцијом гарантована права неизабраних судија на правни лек и уставне одредбе о искључивој надлежности Уставног суда да одлучи о уставним жалбама против аката и радњи којима се повређују или ускраћују људска и мањинска права и слободе зајемчене Уставом. Иницијатори сматрају да прописивање, мимо воље

жалилаца, да ће се уставне жалбе сматрати другим правним леком о којима ће одлучивати исти орган против чијих радњи и аката су те жалбе изјављене, уз прописивање правноснажности одлука по приговорима, представља очигледну дискриминацију неизабраних судија у односу на остале грађане који и даље имају могућност да се уставном жалбом обрате Уставном суду ради заштите Уставом и Конвенцијом гарантованих права повређених актима и радњама државних органа. У погледу оспоравања одредбе члана 5. став 5. Закона, иницијатори истичу да прописано право судије да се упозна са предметом, пратећом документацијом и током поступка, као и да усмено пред сталним саставом Високог савета судства изложи своје наводе није у сагласности са Уставом, јер се овом одредбом Закона повређује начело о забрани дискриминације из члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције, пошто неизабране судије ставља у другачију и тежу ситуацију у односу на остале судије – кандидате на истом конкурс. Наиме, иницијатор сматра да у је у конкретном случају неизабрани судија већ стављен у ситуацију да не испуњава критеријуме за реизбор, односно да за њега не важи оборива претпоставка да судија испуњава критеријуме за избор, јер „војује против постојећег решења Високог савета судства о престанку његове судијске функције“. Тако је на неизабраног судију пребачен терет доказивања негативне чињенице да нису испуњени услови за престанак његове судијске функције, уместо да Високи савет судства доказује да конкретни судија не испуњава критеријуме да настави да врши судијску функцију, чиме су неизабране судије, по мишљењу иницијатора, дискриминисане у односу на остале кандидате који су учествовали у поступку (ре)избора.

Иницијатори сматрају да одредбе члана 6. оспореног закона суштински имају повратно дејство, иако то у њему није изричито наведено, супротно одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Устава, а поред тога да је одредбом става 1. овог члана повређен Устав који не дозвољава ником другом осим Уставном суду да „преиспитује“ одлуке Високог савета судства, и то само у случају и на начин прописан чланом 170. Устава, као и да овом одредбом Закона нису прописани јасни основи и разлози који би се могли ставити у „кривицу“ (ре)изабраног судије као основ за разрешење. За члан 6. став 2. иницијатори истичу да је у супротности са одредбама члана 21. Устава, члана 14. Конвенције, као и Протокола број 12 уз Конвенцију, јер се судије које је на сталну функцију изабрао први састав Високог савета судства, као и судије које су први пут изабране на судијску функцију од стране Народне скупштине на предлог првог састава Високог савета судства, стављају у неравноправан положај у односу на све остале судије које ће бити изабране од стране свих осталих сталних састава Високог савета судства, јер се за њих уводи посебан и временски неограничен основ за покретање поступка за разрешење. Даље се наводи да је одредба члана 6. став 3. оспореног закона неуставна, јер се њоме прописује да се исти орган који је „скривио“ разлоге за разрешење овлашћује да покрене по службеној дужности поступак за разрешење било ког (ре)изабраног судије, и то у временски неодређеном периоду.

За одредбу члана 7. оспореног закона је истакнуто да је неуставна из истих разлога наведених за оспоравање члана 5. став 1. Закона, тј. да је прописивање да ће се преиспитивање одлука Високог савета судства вршити по неким новим критеријумима који нису постојали, односно нису били дефинисани у моменту када је Високи савет судства донео одлуку о нереизбору судија, односно о престанку његове судијске функције, односно да ће се Одлука о критеријумима и мерилима која ће тек бити донета примењивати на односе који су већ настали и поводом којих су поступци пред Уставним судом започети пре више од годину дана, у супротности са одредбама члана 148. став 3. и члана 197. став 2. Устава, као и са уставним начелом правне сигурности.

Најзад, што се одредбе члана 8. оспореног закона тиче, иницијатори сматрају да је у директној супротности са чланом 196. став 4. Устава, јер разлози који су наведени приликом доношења овог закона као разлози за његово ступање на снагу наредног дана од дана објављивања нису оправдани разлози у смислу наведеног члана Устава, што је потврдила и пракса, имајући у виду да је оспорени закон ступио на снагу 30. децембра 2010. године, а да је до првих изборних радњи Високог савета судства у смислу овог закона прошло више од 15 дана.

У иницијативама за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 5. ст. 1. до 3. оспореног закона истакнуто су да је одредбом члана 5. став 1. Закона повређени како уставна одредба о забрани повратног дејства закона и других општих аката из члана 197. став 1. Устава, тако и општеприхваћена правила међународног права: начело опште забране ретроактивног дејства закона, право на правично суђење, па и само начело владавине права, која су сва део правног поретка Републике Србије у смислу члана 194. став 4. Устава. Иницијатори такође наводе да се овом одредбом Закона директно повређује и члан 194. став 5. Устава, којим је утврђено да закони и други општи акти у Републици Србији не смеју бити у супротности са општеприхваћеним правилима међународног права. Разлози за оспоравање наведене одредбе Закона огледају се, по мишљењу иницијатора, у томе што из оспорене одредбе члана 5. став 1. Закона произлази да је први састав Високог савета судства разрешио судије својим одлукама применом једних критеријума и мерила, а да ће стални састав Високог савета судства те исте одлуке да преиспита по неком будућем правном пропису, тј. по критеријумима и мерилима који ће тек бити донети. За одредбе члана 5. ст. 2. и 3. оспореног закона иницијатори су навели да сматрају да су у супротности са одредбама члана 194. став 5. и члана 148. став 2. Устава, јер се већ изјављене жалбе неизабраних судија Уставном суду не могу сматрати никаквим приговором Високом савету судства, као и да се правилност примене материјалног права у конкретном случају не може ценити према будућим и потпуно неизвесним критеријумима, већ само према мерилима и критеријумима који су важили на дан доношења одлука о њиховом разрешењу.

Иницијатор који оспорава одредбе члана 5. ст. 2. и 3. Закона, као и начин доношења Закона, наводи да је члан 5. став 2. Закона у супротности са

чланом 148. став 2. Устава, којим је прописано да против одлуке о престанку функције судија има право жалбе Уставном суду. Због тога се, по наводима иницијатора не може оспореном одредбом Закона прописивати да ће надлежност за решавање жалбе судије преузети други орган, односно да ће се поступци по жалбама окончати на други начин, осим одлуком Уставног суда. Иницијатор даље наводи да одредба става 3. истог члана Закона није у складу са Уставом, јер се законом не може прописивати да се одређени акт или поступак утврђен Уставом има сматрати нечим другим. Поред наведеног, иницијатор сматра да су оспореним одредбама Закона повређени и члан 175. Устава, зато што се поступак пред Уставним судом и дејство његових одлука може уредити само Законом о Уставном суду, а не и неким другим законом, као и члан 194. Устава, према коме сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити у сагласности са Уставом. Иницијатор, такође, сматра да оспорене одредбе члана 5. ст. 2. и 3. Закона имају повратно дејство, али да приликом доношења закона није утврђен општи интерес који би оправдао њихово повратно дејство, па је на тај начин нарушена обавеза из члана 197. став 2. Устава. Што се тиче поступка доношења Закона, иницијатор наводи да су усвајањем закона повређени чл. 2, 51. и 53. Устава. Наиме, према наводима иницијатора, битан елемент остваривања суверености грађана је и учешће, утицај и одлучивање о доношењу закона народних посланика, што је у конкретном случају онемогућено већини посланика неблаговременим обавештавањем о предлогу закона и стављању на дневни ред, док су неки посланици били раније обавештени и стављени у повољнији положај у одлучивању, те су на тај начин „присвојили сувереност“. Иницијатор сматра да је члан 51. Устава повређен због тога што је приликом доношења закона који се односи на питања од јавног значаја изостала обавештеност о припреми предлога закона, његовом садржају и поступку усвајања. Из истих разлога повређено је и право на учешће у управљању јавним пословима зајемчено чланом 53. Устава.

На крају, поједини иницијатори предлажу да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног закона, поједини предлажу да се обустави, односно одложи примена овог закона, а поједини – да се одложи уступање предмета Високог савета судства до доношења коначне одлуке.

II

Уставни суд је на седници, која је одржана 3. фебруара 2011. године, закључио да иницијативе достави Народној скупштини на мишљење, са роком за доставу мишљења од 15 дана од дана пријема дописа Суда. Мишљење Народне скупштине достављено је Уставном суду дана 4. марта 2011. године

У одговору Законодавног одбора Народне скупштине наводи се да се оспореним одредбама члана 1. Закона даје право судији да поднесе правни лек – приговор Високом савету судства, у року од 15 дана од дана достављања одлуке о престанку судијске функције, а Високи савет судства, у поступку по приговору, може овај приговор одбацити, усвојити приговор и изменити

одлуку о престанку функције или одбити приговор и потврдити одлуку о престанку функције. На овај начин даје се могућност судији да се приговором поново обрати Високом савету судства да размотри правилност своје одлуке о престанку судијске функције, при чему је диспозиција на судији да ли ће користити овај правни лек или не, будући да истеком рока за приговор одлука о престанку функције постаје правноснажна, након чега се може изјавити жалба Уставном суду, у складу са чланом 67. Закона о судијама. Поред тога, приговор има суспензивно дејство према одлуци о престанку судијске функције која постаје правноснажна тек после доношења одлуке по приговору. Стога, по мишљењу доносиоца оспореног Закона, оспорене одредбе члана 1. Закона нису супротне одредбама чл. 32. и 148. Устава, будући да се овим одредбама даје могућност улагања додатног правног лека и ни на који начин се не ограничава право судије да против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције поднесе жалбу Уставном суду.

Оспореном одредбом члана 2. Закона даје се могућност Високом савету судства да покрене поступак за разрешење судије по службеној дужности. Законодавац сматра да наведена одредба није несагласна са одредбама чл. 18, 32. и 36. Устава и одредбама члана 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, како се у иницијативама наводи. Наиме, чланом 62. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС и 104/09), прописано је да се судија разрешава кад је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције, кад нестручно врши дужност или због учињеног тешког дисциплинског прекршаја. Чланом 64. ст. 1. и 2. тог закона, прописано је да иницијативу за разрешење судије може поднети свако лице, а да се поступак за разрешење покреће предлогом председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда, органа надлежних за вредновање рада судије и Дисциплинске комисије. Чланом 72. став 1. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10) прописано је, између осталог, да Високи савет судства води лични лист за сваког судију, а чланом 73. став 1. истог закона прописано је, између осталог, да се у лични лист уписују подаци о оценама рада, удаљавању са дужности, изреченим дисциплинским мерама и вођеним кривичним поступцима. Наиме, полазећи од одредаба члана 62, члана 64. ст. 1. и 2. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС и 104/09) и одредаба члана 72. став 1. члана 73. став 1. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10), законодавац је оспореном одредбом дао могућност Високом савету судства да покрене поступак за разрешење судије по службеној дужности у случајевима када му је поднета иницијатива за разрешење судије од неког лица, односно када на основу података из личних листова судија које води или на основу других података сматра да је потребно утврдити да ли постоје законом прописани разлози за разрешење. Такође, наведеном законском одредбом се даје могућност да Високи савет судства, у случају када има основа за то, по службеној дужности покрене поступак

за разрешење судије, из разлога што то нису учинили други овлашћени предлагачи. Из иницијатива се не може закључити на који начин је оспореном одредбом Закона повређен члан 18. Устава који утврђује непосредну примену зајемчених права, односно члан 36. Устава који утврђује право на једнаку заштиту права и на правно средство, као и члан 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Поред тога, доносилац оспореног Закона сматра да оспореном одредбом Закона није повређено ни право на правично суђење из члана 32. Устава, будући да се тај члан односи на поступак пред судом, а поступак за разрешење судије који води Високи савет судства није судски поступак.

По наводима доносиоца оспореног Закона, одредба члана 3. истог закона није супротна одредби члана 32. став 1. Устава која утврђује право на правично суђење, одредби члана 146. став 1. Устава која утврђује сталност судијске функције и одредби члана 148. Устава која утврђује престанак судијске функције, као и одредбама чл. 6, 13. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, из разлога што само прецизира да се против правноснажне одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције може изјавити жалба Уставном суду и при томе не ограничава право на заштиту пред Уставним судом. Такође, Законом се прецизира разлика између одлуке о престанку судијске функције коју доноси Високи савет судства која је правноснажна, у односу на одлуку коју доноси Уставни суд по жалби која је коначна, што је и прописано чланом 67. став 3. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС и 104/09), а у складу са чланом 166. став 2. Устава, односно чланом 7. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), којима је прописано да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће. У погледу оспорене одредбе члана 4. Закона, Законодавни одбор истиче да је наведена одредба правно-техничког карактера, јер само прописује које се одлуке објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“, а што је већ било прописано у члану 57. став 3. и члану 68. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС и 104/09).

Што се тиче оспорених одредаба члана 5. Закона, доносилац оспореног акта најпре истиче да су ово прелазне одредбе Закона. Даље се наводи да одредба члана 5. став 1. оспореног Закона није у супротности са одредбама чл. 21, 32, 36, 148, 166, 167, 170. и 197. Устава, као и одредбама чл. 13, 14. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно члана 1. Протокола број 12 уз ову конвенцију, како су иницијатори навели, будући да се преиспитивањем одлука о престанку судијске дужности првог састава Високог савета судства од стране сталног састава Високог савета судства не повређује ниједно Уставом зајемчено право. Наиме, имајући у виду одредбе члана 100. став 3. и члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08), члана 5. ст. 1. и 3, члана 22, члана 24. став 1, члана 35. став 1, и члана 52. ст. 1. и 5. Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 116/08), као и члана 9. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства („Службени гласник

РС“, број 101/10), судијама које су изабране по раније важећим законима, а које нису изабране у поступку предвиђеном важећим Законом о судијама, судијска дужност је престала даном ступања на функцију судија изабраних у складу са важећим Законом о судијама, а што је констатовано одлукама првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности. У складу с тим, жалбе, односно уставне жалбе које су судије које нису изабране поднеле односе се на разлоге због којих нису изабране на судијску функцију према одредбама важећег Закона о судијама, а не на разлоге због којих им је престала дужност. Поред тога, будући да изборни чланови Високог савета судства из реда судија чине већину у Савету, законодавац је оправдано створио законску могућност да стални састав Високог савета судства, у чијем саставу већину чине изборни чланови из реда судија који су предложени од стране судија, на основу непосредних избора, преиспита одлуке првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности судија изабраних по раније важећим прописима и на тај начин отклони неправилности у поступку општег избора, чиме нису повређена права тих судија. Поводом навода у иницијативама да је одредба члана 5. став 1. оспореног Закона, у делу који прописује да ће стални састав Високог савета судства преиспитати одлуке првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности у складу са критеријумима и мерилима које ће сам донети, супротна одредбама члана 197. став 1. Устава јер прописује повратно дејство подзаконског акта, доносилац оспореног Закона истиче да се у конкретном случају не ради о новим критеријумима и мерилима, већ да се ради о прописивању поступка за оцену стручности, оспособљености и достојности судија које су бирани по раније важећим прописима, а на основу Одлуке о утврђивању мерила и критеријума за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова („Службени гласник РС“, број 49/09), у циљу примене члана 5. став 5. оспореног Закона, према којем ове судије, у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства, имају право да се упознају са предметом, пратећом документацијом и током поступка, као и да усмено пред сталним саставом Високог савета судства изложе своје наводе.

У одговору се даље истиче да одредбе члана 5. ст. 2. и 3. оспореног Закона нису у супротности са одредбама члана 21. Устава које утврђују забрану дискриминације, одредбама члана 32. Устава које утврђују право на правично суђење и одредбама члана 36. Устава које утврђују право на једнаку заштиту права и на правно средство, јер је одредбом члана 5. став 6. оспореног Закона прописано да против одлуке сталног састава Високог савета судства донете по приговору из става 3. овог члана, којом се потврђује одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности, судија изабран по раније важећим прописима може изјавити жалбу Уставном суду, у року од 30 дана од дана достављања. На овај начин испоштована су права зајемчена чл. 21, 32. и 36. Устава, као и одредба члана 148. став 2. Устава која утврђује право жалбе Уставном суду на одлуку о престанку функције, односно одредбе чл. 166. и 167. Устава које утврђују положај и

надлежност Уставног суда и одредба члана 170. Устава која утврђује уставну жалбу. Поред тога, истиче се да је законско решење прописано одредбама члана 5. ст. 2. и 3. оспореног Закона, у складу са чланом 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који гарантује право на делотворни правни лек, а имајући у виду број поднетих жалби, односно уставних жалби судија изабраних по раније важећим законима, јер ће се о тим жалбама, односно уставним жалбама, које се према законском решењу сматрају приговором на одлуку првог састава Високог савета судства, на много ефикаснији начин расправити пред сталним саставом Високог савета судства, имајући у виду да је једна од основних надлежности тог органа одлучивање о избору и престанку судијске функције, него пред Уставним судом, који поред надлежности за одлучивање о жалбама на престанак судијске функције, има велики број других надлежности које су утврђене Уставом и законом.

Поводом одредаба члана 5. ст. 4. и 5. оспореног Закона, наведено је да се судијама које су изабране по раније важећим прописима дају додатна права у поступку по приговору пред сталним саставом Високог савета судства, односно могућност подношења приговора том органу на одлуку о престанку судијске дужности, ако нису поднели жалбу, односно уставну жалбу Уставном суду, а у циљу постизања њихове пуне равноправности, што је у складу са одредбом члана 23. став 3. Устава, као и да нису тачни наводи иницијатива да се одредбом члана 5. став 5. оспореног Закона судије које су изабране по раније важећим прописима стављају у тежи положај у односу на друге учеснике у поступку избора судија, будући да се ради о праву, а не о обавези.

У погледу члана 6. оспореног закона, који се налази међу прелазним одредбама Закона, доносилац оспореног акта сматра да одредба става 1. овог члана Закона није несагласна члану 146. Устава који утврђује сталност судијске функције, члану 148. Устава који утврђује престанак судијске функције, члану 149. Устава који утврђује независност судијске функције и члану 167. Устава који утврђује надлежност Уставног суда, будући да ће поступак преиспитивања одлука о избору, односно о предлогу за избор судија које је донео први састав Високог савета судства, спровести стални састав Високог савета судства, а Високи савет судства је орган који је по Уставу надлежан за доношење одлуке о избору или престанку судијске функције. Поред тога, чланом 6. став 2. оспореног Закона прописано је да одлука сталног састава Високог савета судства којом се утврђује постојање разлога за сумњу у стручност, оспособљеност или достојност изабраних судија представља посебан основ за покретање поступка за разрешење. Према томе, одлука сталног састава Високог савета судства није одлука којом престаје судијска функција, већ је само основ за покретање поступка за разрешење, који ће се спроводити у складу са одредбама чл. 62. до 66. Закона о судијама. Прописивање посебног основа за разрешење у складу је са наведеном одредбом члана 148. став 1. Устава која утврђује да се разлози за разрешење судије прописују законом. Из истих разлога, наводи се даље у одговору, оспорене

одредбе Закона нису несагласне са чл. 146. и 149. Устава. Такође, оспореним одредбама члана 6. Закона није ограничена надлежност Уставног суда да одлучује по жалби на одлуку о престанку судијске функције, будући да, како је већ истакнуто, одлука сталног састава Високог савета судства донета у поступку преиспитивања није одлука о престанку судијске функције. У погледу навода иницијатива да оспорена одредба члана 6. став 2. Закона није у сагласности са чланом 21. Устава јер дискриминише судије изабране у поступку општег избора у односу на судије које ће бити биране убудуће, прописујући посебан основ за разрешење, наводи се да се у конкретном случају ради о посебној ситуацији, а да се оспореном одредбом сви учесници у поступку општег избора стављају у исти правни положај.

Поводом навода иницијатора да су чл. 5. и 6. оспореног Закона у супротности и са одредбама члана 197. Устава, које утврђују забрану повратног дејства закона и других општих аката, истиче се да је чланом 197. ст. 1. и 2. Устава утврђено да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, односно да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона. У вези са тим, у образложењу Предлога Закона наведено је да чл. 5. и 6. Закона имају повратно дејство, јер предвиђају преиспитивање одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности судија изабраних по раније важећим законима, одлуке о избору на сталну судијску функцију, односно одлуке о предлогу судија који се први пут бирају. Као општи интерес за повратно дејство чл. 5. и 6. Закона наведено је придруживање Републике Србије Европској унији, због чега је неопходно усвојити ове чланове Закона, ради стварања нормативног оквира за отклањање примедба наведених у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину које се односе на поступак општег избора судија, а у циљу стицања статуса кандидата за чланство у Европској унији. У поступку доношења Закона, Народна скупштина је утврдила да постоји општи интерес за повратно дејство чл. 5. и 6. Закона, о чему се посебно изјаснила гласањем, па стога по мишљењу доносиоца оспореног Закона, ове одредбе Закона су у складу са одредбом члана 197. став 2. Устава.

У вези са оспореном одредбом члана 7. Закона, давалац одговора истиче да је иста прелазног карактера и да утврђује рок за доношење подзаконског акта прописаног чланом 5. Закона. Наведена одредба Закона није супротна члану 197. ст. 1. и 2. Устава, будући да нема повратно дејство, јер се односи на ситуацију после ступања Закона на снагу. За ову одредбу оспореног Закона се наводи да није у супротности ни са чланом 148. став 3. Устава, будући да се подзаконским актом који треба да донесе стални састав Високог савета судства не прописују основи и разлози за престанак судијске функције, будући да је то уређено Законом о судијама, у складу са наведеном одредбом Устава. Поводом одређивања да оспорени Закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, како је пописано оспореним чланом 8. Закона, доносилац оспореног Закона истиче да су нарочито оправдани разлози за ступање Закона на снагу наредног дана

од дана објављивања наведени у образложењу Предлога Закона, а то је да се створи законски основ да се у најкраћем року спроведе поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства донетих у поступку општег избора судија, а у циљу да Република Србија стекне статус кандидата за чланство у Европској унији до краја 2011. године. У поступку доношења Закона, Народна скупштина је утврдила да постоје нарочито оправдани разлози за ступање на снагу Закона наредног дана од дана објављивања, о чему се посебно изјаснила гласањем, па је стога оспорена одредба члана 8. Закона у складу са одредбом члана 196. став 4. Устава која утврђује да закони могу да ступе на снагу пре осмог дана од дана објављивања ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом доношења закона.

У складу са наведеним, Законодавни одбор је мишљења да оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10) нису несагласне са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

III

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које су наведени разлози оспоравања уставности одредаба Закона о изменама и допунама Закона о судијама, 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 и да почива на неотуђивим људским правима, као и да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4); да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују (члан 16. став 2); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче и као таква се непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законом, с тим што 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 (члан 18); да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе

очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2); да су пред Уставом и законом сви једнаки, 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, као и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, те да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да је судијска функција стална и да се, изузетно, лице које се први пут бира за судију бира на три године (члан 146); 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, да одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства, да против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду, да изјављена жалба искључује право на подношење Уставне жалбе и да се поступак, основи и разлози за престанак судијске функције, као и разлози за разрешење од дужности председника суда, уређују законом (члан 148); да у случају укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран, судија изузетно може без своје сагласности бити трајно премештен или упућен у други суд, у складу са законом (члан 150. став 2); да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе и да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166); да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом,

ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту (члан 170); да се уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука, уређују законом (члан 175. став 3); да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије, да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, при чему потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, 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); 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. став 4); 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 (члан 197. ст. 1. и 2).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС“, број 12/10) утврђено је: да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. (члан 6. став 1); да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то да ли су повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13); да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14); да се ништа у овој конвенцији не може тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом (члан 17). Одредбама члана 1. Протокола број 12 уз исту Конвенцију утврђено да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1.

Међународним пактом о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) утврђено је да се ниједна одредба овог пакта

не може тумачити као да садржи било какво право за неку државу, групацију или појединца да обавља неку делатност или врши неки акт у циљу рушења права и слобода признатих овим пактом или да заведе већа ограничења од оних предвиђених овим пактом и да се не признаје никакво ограничење или одступање од основних права човека која су призната или важе у свакој држави чланици овог пакта на основу примене закона, конвенције, прописа или обичаја, под изговором да их овај пакт не признаје или их признаје у мањој мери (члан 5).

IV

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је, најпре, утврдио да је Закон о изменама и допунама Закона о судијама (у даљем тексту: Закон) донела Народна скупштина на седници од 29. децембра 2010. године. Закон је ступио на снагу 30. децембра 2010. године, а објављен је у „Службеном гласнику РС“, број 101/10. Уставни основ за доношење оспореног Закона садржан је у члану 97. тачка 2) Устава, према коме Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, и остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, те поступак пред судовима и другим државним органима.

Оспореним одредбама овог Закона је прописано:

– да се у члану 37. став 2. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС и 104/09), којим је било прописано да одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства, на крају става додају речи: „и против ње судија може изјавити приговор Високом савету судства у року од 15 дана од дана достављања одлуке“; да се у истом члану основног текста Закона дода нови став 3. који гласи: „Високи савет судства може одбацити приговор ако није изјављен у року, усвојити приговор и изменити одлуку о престанку функције или одбити приговор и потврдити одлуку о престанку функције“; да се досадашњи став 3. основног текста Закона, којим је било предвиђено да се одлука о престанку судијске функције објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, замени новим ставом 4. који гласи: „Одлука о престанку судијске функције постаје правноснажна када је потврђена у поступку по приговору или истеком рока за изјављивање приговора, ако приговор није изјављен.“ (члан 1);

– да се члан 64. став 2. основног текста Закона, којим је било предвиђено да се поступак за разрешење покреће предлогом председника суда, председника Врховног касационог суда, органа надлежних за вредновање рада судије и Дисциплинске комисије, допуни новом реченицом која гласи: „Поступак за разрешење судије може покренути и Високи савет судства по службеној дужности.“ (члан 2);

– да се у члану 67. став 1. основног текста Закона после речи: „Против“ дода реч: „правноснажне“, тако да сада наведена одредба члана 67. гласи: „Против правноснажне одлуке Високог савета судства о престанку функције, судија има право жалбе Уставном суду, у року од 30 дана од дана достављања одлуке.“ (члан 3);

– да се члан 68. основног текста Закона мења, тако да гласи: „Правноснажна одлука о престанку функције из члана 57. став 4. овог закона и коначна одлука Уставног суда из члана 67. став 3. овог закона, објављују се у 'Службеном гласнику Републике Србије.'“ (члан 4);

– да ће стални састав Високог савета судства преиспитати одлуке првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности судија из члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС и 104/09) у складу са критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности које ће донети стални састав Високог савета судства, да се поступци по жалбама, односно по уставним жалбама које су судије из става 1. овог члана поднеле Уставном суду, окончавају ступањем на снагу овог закона и предмети се уступају Високом савету судства, да ће се жалбе, односно уставне жалбе из става 2. овог члана сматрати приговором на одлуку Високог савета судства, да судије из става 1. овог члана које нису поднеле жалбу, односно уставну жалбу Уставном суду, могу изјавити приговор на одлуку из става 1. овог члана у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона, да о овом приговору одлучује стални састав Високог савета судства, да у поступку по приговору из ст. 3. и 4. овог члана, судија из става 1. овог члана има право да се упозна са предметом, пратећом документацијом и током поступка, као и да усмено пред сталним саставом Високог савета судства изложи своје наводе, да одлука сталног састава Високог савета судства донета по приговору мора бити образложена, у складу са чланом 17. став 2. Закона о Високом савету судства и да против одлуке сталног састава Високог савета судства донете по приговору из ст. 3. и 4. овог члана, којом се потврђује одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности, судија из става 1. овог члана може изјавити жалбу Уставном суду, у року од 30 дана од дана достављања одлуке (члан 5);

– да ће стални састав Високог савета судства преиспитати одлуке првог састава Високог савета судства о избору на сталну судијску функцију, односно одлуке о предлогу за избор судија који се први пут бирају, ради утврђивања постојања разлога који указују на сумњу у стручност, оспособљеност и достојност појединог судије, односно постојања разлога који указују на повреду поступка у доношењу одлуке о избору или предлогу за избор појединог судије, да одлука сталног састава Високог савета судства којом се утврђује постојање разлога из става 1. овог члана, представља посебан основ за покретање поступка за разрешење, да поступак за разрешење из става 2. овог члана, стални састав Високог савета судства покреће по службеној дужности и да ће прво вредновање рада судија које су први пут изабране на судијску функцију извршити стални састав Високог савета судства (члан 6);

– да ће критеријуме и мерила из члана 5. став 1. овог закона, донети стални састав Високог савета судства у року од 15 дана од дана избора чланова сталног састава Високог савета судства из реда судија (члан 7);

– да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 8).

V

1. Оцена уставности члана 1. Закона

Одредбама члана 1. оспореног закона мења се и допуњава члан 57. основног текста Закона, тако што се уводи право приговора судије Високом савету судства на одлуку о престанку судијске функције, чиме се отвара могућност да Високи савет судства још једном, по приговору судије, размотри своју одлуку о престанку судијске функције. На тај начин се, системским решењем, које није ограничено само на поступак који се тренутно води пред Уставним судом, омогућава употреба једног новог, додатног правног средства у заштити права сваког судије у поступку пред Високим саветом судства у коме се одлучује о престанку судијске функције.

Наведене одредбе Закона оцењиване су у поступку пред Уставним судом, најпре, са становишта уставног права на правично суђење, које јемчи 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 (члан 32. став 1. Устава), односно које гарантује да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року, пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона (члан 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода). Право на правично суђење, дакле, дефинише темељне процедуралне стандарде којима се морају руководити судови у сваком судском поступку, како би се такав конкретан судски поступак могао, у целини, оценити као правичан и у складу са гаранцијама предвиђеним овим одредбама Устава и Конвенције. С тог становишта посматрано, није могуће оцењивати опште правне норме као сагласне или несагласне праву на правично суђење, из једноставног разлога што нема никаквог суђења у чину доношења и нормирања садржине закона. Међутим, могуће је посматрати оспорену одредбу Закона и на један хипотетични начин; могло би се, наиме, поставити питање да ли би оваква одредба могла довести до повреде права на правично суђење у наставку поступка општег избора судија који ће се одвијати пред Високим саветом судства у неком конкретном случају. Стога је Уставни суд ценио наводе иницијатора да се прописивањем новог правног лека (приговора) против одлуке о престанку судијске функције и поверавањем надлежности Високом савету судства да одлучује о том правном леку омогућава органу који је донео одлуку о престанку судијске функције да одлучује и о правном леку против своје одлуке, али је закључио да иницијативе у овом делу нису основане. Наиме, једна од суштинских гаранција права на правично суђење јесте свакако и то да је поступак вођен пред независним и непристрасним судом који је установљен законом. Према пракси Европског суда за људска права, члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода ће се примењивати и на свако тело чија је улога да у оквиру својих надлежности прописаних законом и у оквиру

прописаног поступка одлучује о питањима из своје надлежности. То тело не мора бити део уобичајеног судског апарата, али мора имати овлашћења да доноси обавезујуће одлуке, мора бити независно од извршне власти и странака, његови чланови морају имати одговарајућу дужину мандата и водити поступак којима се пружају одговарајуће гаранције правичног поступања (видети, уместо многих других, пресуду у случају *H. v. Belgium*, број апликација 8950/80, тачка 50)). Уставни суд стога не дели мишљење подносилаца иницијатива да би им право на правично суђење могло бити повређено због тога што ће Високи савет судства два пута одлучивати о њиховом избору на сталну судијску функцију. Управо супротно, на овај начин – увођењем приговора против првостепене одлуке о престанку судијске функције – неизабрани судија има могућност да још једном пред истим органом укаже на евентуалне пропусте које је Високи савет судства учинио и тиме можда дође до повољније одлуке у сопственом случају. Штавише, будући да одредба члана 1. став 2. Закона даје овлашћење Високом савету судства да у поступку по приговору усвоји приговор и измени првобитну одлуку о престанку судијске функције, судија који је уложио приговор може доћи у повољнију ситуацију тиме што ће му повређено право бити заштићено и пре него што се обрати жалбом Уставном суду. Уставни суд не сматра да, сама по себи, кумулација функција у одлучивању код једног тела доводи у питање карактер „суда установљеног законом“ онако како је он дефинисан у члану 32. став 1. Устава и члану 6. став 1. Европске конвенције о људским правима.

У погледу навода иницијатора да се оспореним одредбама члана 1. Закона нарушава гаранција сталности судијске функције из члана 146. став 1. Устава, Уставни суд је закључио да судијама који још увек нису изабрани на сталну судијску функцију у складу са Уставом од 2006. године, односно чији поступак избора је још увек у току, не може бити повређено уставно начело о сталности судијске функције, па ни у овом делу иницијатива није нашао основа за покретање поступка за оцену уставности оспорене одредбе члана 1. Закона.

Најзад, наводе иницијатора да се овим одредбама Закона нарушава одредба члана 148. став 2. Устава којом је, поред осталог, утврђено да против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције судија има право жалбе Уставном суду, као једином правном средством које је дозвољено у оваквим ситуацијама, Уставни суд такође није могао прихватити. Наиме, Уставом је само утврђено да против одлуке Високог савета судства о престанку судијске дужности судија има право жалбе Уставном суду, али та одредба ни на који начин не спречава законодавца да у поступку који се претходно води пред Високим саветом судства предвиди постојање и других правних лекова у овој правној ствари. Другим речима, колико год било могуће употребити правних лекова до доношења одлуке о престанку судијске функције, та околност ни у чему неће умањити право судије који није изабран на сталну судијску функцију да се жалбом обрати Уставном суду како то предвиђа одредба члана 148. став 2. Устава. У том смислу, ничим

није нарушено такво уставно право судије ни изменама спроведеним у члану 57. основног текста Закона, према којима се одлука о престанку судијске функције сматра правноснажном након што је потврђена у поступку по приговору или истеком рока за изјављивање приговора ако приговор није изјављен. Дакле, одлука о престанку судијске функције и даље је одлука Високог савета судства, независно од тога да ли је поднет приговор од стране судије, и против ње је и даље дозвољена жалба Уставном суду.

Поводом навода иницијатора да су оспорене одредбе члана 1. Закона у супротности са одредбама чл. 13. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Уставни суд је оценио да увођење новог правног лека против одлука Високог савета судства о престанку судијске функције не само да не нарушава право на делотворан правни лек, већ је у функцији остварења овог права, тако да се не може говорити о било каквој злоупотреби права која би имала за циљ ограничење права судија у наставку поступка који ће се водити пред Високим саветом судства. Уставни суд посебно указује да је, својим ранијим двома одлукама донетим по жалбама неизабраних судија, управо наговестио овакав правни пут за разрешење свих спорних питања која су се појавила током општег избора судија на сталну судијску функцију. Тако је у Одлуци „Савељић“ Уставни суд оценио да Одлука Високог савета судства број 06-00-37/2009-1 од 25. децембра 2009. године, која се односи на престанак судијске дужности свих неизабраних судија, са сумарним и уопштеним образложењем, има такве процесне недостатке који онемогућавају Уставни суд да оцени њену законитост у односу на подносиоца жалбе и наложио је Високом савету судства да поново одлучи о пријави подносиоца жалбе (видети Одлуку број VIIIУ-102/2010, тачка 7), „Службени гласник РС“, број 41/10). У Одлуци „Тасић“ Уставни суд је констатовао да, иако је Високом савету судства било наложено у Одлуци „Савељић“ да поново одлучи о пријави подносиоца жалбе, како би се у поновном поступку отклониле повреде учињене приликом општег избора и поступак спровео сагласно Уставу и закону, Високи савет судства у извршењу те одлуке није поновио поступак одлучивања о пријави подносиоца жалбе, већ је само донео појединачну одлуку о престанку њене судијске дужности којом је заменио раније донету јединствену одлуку од 25. децембра 2009. године. Уставни суд је стога закључио да оваквим поступањем Високог савета судства нису отклоњене ни друге бројне повреде поступка, које се односе на непостојање поуке о правном леку, изостанак јавне расправе, недостатак начела контрадикторности у поступку те искључење јавности са седница Високог савета судства (видети необјављену Одлуку број VIIIУ-189/2010, тач. 9) и 10)). Дакле, према ставу Уставног суда, оспорена одредба Закона донета је управо у извршењу поменутих одлука Уставног суда и никако се не би могло сматрати да би ефикаснију заштиту могао пружити Уставни суд у поступку по жалби сваког појединог судије пре него што Високи савет судства – у поновном поступку који је сада изричито предвиђен одговарајућом законском одредбом – не донесе одлуку која неће имати наведене недостатке у односу на стандард правичног суђења о којима се већ изјаснио

Уставни суд. Другим речима, не би било рационално сачекати да на овај начин Уставни суд најпре одлучи о свим поднетим жалбама судија, а тек потом поновити сваки поступак пред Високим саветом судства.

2. Оцена уставности чл. 3. и 4. Закона

У односу на одредбе чл. 3. и 4. оспореног Закона, којима се допуњују и мењају чл. 67. и 68. основног текста Закона, у том смислу што ће се одлука Високог савета судства о престанку судијске функције, која је донета по приговору, сматрати правноснажном, а одлука Уставног суда, која је донета по жалби, сматрати коначном, те да ће се обе одлуке објављивати у „Службеном гласнику Републике Србије“, Уставни суд је констатовао да се овим одредбама Закона само врши неопходно додатно усклађивање основног текста Закона са оним изменама које су учињене у члану 1. оспореног Закона. Будући да је већ оценио уставност одредаба оспореног члана 1. Закона, Уставни суд сматра да иницијативе нису основане у овом делу из разлога који су већ детаљно елаборирани раније у тексту (видети тачку V 1. овог решења).

3. Оцена уставности члана 5. стп. 2. до 6. Закона

Одредбе члана 5. Закона предвиђају поступак поновног одлучивања, односно преиспитивања одлуке Високог савета судства о престанку судијске дужности оним судијама који нису изабрани на сталну судијску функцију, а у складу са изменама које су у основном тексту Закона учињене чланом 1. оспореног Закона. Уставни суд је, будући да је већ претходно оценио уставност оспорених одредаба члана 1. Закона (видети тачку V 1. овог решења), констатовао да је у поступак одлучивања о престанку судијске функције уведена додатна фаза, која се односи на изјављивање приговора Високом савету судства. Стога, Уставни суд не налази основа за покретање поступка у односу на оне одредбе члана 5. Закона које се односе на окончавање поступка пред Уставним судом, јер оцењује да се тиме окончава само једна фаза поступка, а не поступак у целини. То даље значи да се на овај начин не задире у надлежност Уставног суда да одлучује о жалбама судија, односно да надлежност Уставног суда остаје непромењена да – и након поступка спроведеног по приговору – одлучује о жалбама оних судија који не буду изабрани на сталну судијску функцију, а како то изричито предвиђа и став 6. оспореног члана 5. Закона. Исто важи за одредбу да судије које нису поднеле жалбу, односно уставну жалбу Уставном суду могу изјавити приговор на одлуку првог састава Високог савета судства, јер та одредба треба да у једнак положај доведе како судије које су се у претходној фази поступка обраћале Уставном суду, тако и оне који то можда нису учинили. Најзад, Уставни суд сматра да нема основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе става 5. члана 5. Закона, будући да она предвиђа да ће у поступку по приговору судија имати право да се упозна са предметом, као и пратећом документацијом и током поступка, те да ће усмено пред сталним саставом Високог савета судства изложити своје наводе, односно да одлука

Високог савета судства мора бити образложена, јер су то управо захтеви правичног суђења које је Уставни суд поставио пред Високи савет судства у своје две одлуке донете по жалбама судија. Наводи иницијатора да их ова одредба ставља у неповољнију ситуацију утолико што за њих више не важи оборива претпоставка о стручности, оспособљености и достојности, нису поткрепљени никаквим стварним разлозима, већ представљају израз погрешног тумачења Закона. Нема, наиме, ничега у одредби става 5. члана 5. оспореног Закона што би указивало на престанак наведене претпоставке коју је Високи савет судства примењивао у претходећем поступку и коју ће примењивати и у поступку одлучивања по приговорима, а која произилази из 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).

Иницијатори оспоравају одредбе члана 5. Закона и позивањем на то да су супротне одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Устава, који забрањује повратно дејство закона и других општих аката, јер по наводима иницијатора, општи интерес није правилно утврђен при доношењу Закона.

Поводом ових навода, Уставни суд оцењује да је, сагласно одредби члана 197. став 1. Устава утврђен принцип забране повратног дејства закона и свих других општих аката. У члану 197. став 2. Устава предвиђен је изузетак од наведеног уставног принципа, тако што је прописано да се само законом може одредити да поједине његове одредбе, ако то захтева општи интерес утврђен у поступку доношења закона, имају повратно дејство. Уставни суд је утврдио да је предлагач овог закона у посебном делу образложења Предлога закона навео општи интерес због кога се предлаже повратно дејство одредаба чл. 5. и 6. Закона, чиме је, по оцени Уставног суда, поступио сагласно одредби члана 197. став 2. Устава. Наводи иницијатора да изнети разлози не представљају општи интерес за повратно дејство одредаба чл. 5. и 6. Закона, већ политички циљ, према оцени Уставног суда, нису од значаја за утврђивање неуставности наведених одредаба оспореног Закона, јер Уставни суд има дугогодишњу устаљену праксу да се не упушта у оцену разлога које предлагач закона квалификује као општи интерес. Према том становишту Суда, одредбе закона које имају повратно дејство сагласне су са одредбама Устава о забрани повратног дејства, ако се, у складу са Уставом, Народна скупштина изричито изјаснила о постојању општег интереса у поступку доношења закона, што се несумњиво утврђује на основу образложења или документације о његовом доношењу. Уставни суд не улази у оцену да ли у одређеном случају постоји општи интерес за давање повратног дејства законској одредби, јер је то у надлежности Народне скупштине, што значи да Суд утврђује само да ли је Народна скупштина у поступку доношења закона утврдила постојање таквог општег интереса (видети, уместо многих других, Одлуку Уставног суда IY-207/99 од 24. октобра 2002. године, „Службени гласник РС“, број 84/02).

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да нису основани наводи иницијатора којима се оспорава уставност наведене законске одредбе, позивом на члан 197. Устава.

Иницијатори, надаље, наводе да су оспорене одредбе члана 5. Закона у супротности са одредбама члана 21. ст. 1. и 2. Устава о забрани дискриминације, због тога што неизабране судије које су изјавиле уставне жалбе ставља у неповољнију ситуацију у односу на све остале грађане. Наиме, будући да члан 5. став 3. оспореног закона предвиђа да се и уставне жалбе неизабраних судија сматрају приговорима на одлуку Високог савета судства, иницијатори сматрају да таква одредба представља очигледну дискриминацију неизабраних судија у односу на остале грађане који и даље имају могућност да се уставном жалбом обрате Уставном суду ради заштите Уставом и Конвенцијом гарантованих права повређених актима и радњама државних органа.

Уставни суд није могао прихватити овакве наводе подносилаца иницијатива, због тога што, сагласно одредби члана 148. став 2. Устава, изјављена жалба судије на одлуку о престанку судијске функције искључује право на подношење уставне жалбе. То, другим речима, значи да доношење било какве одлуке по жалби судије не даје могућност Уставном суду да поступа по уставној жалби која би се односила на исту одлуку о престанку судијске функције, односно да би таква уставна жалба морала бити одбачена. Стога, Уставни суд налази да никакве дискриминације не може бити између свих осталих грађана који се користе правом на подношење уставне жалбе и неизабраних судија који су подношењем жалбе изгубили право на правну заштиту путем уставне жалбе, пошто се не налазе у аналогним правним ситуацијама.

4. Оцена уставности члана 8. Закона

У односу на наводе иницијатора да одредба члана 8. Закона није сагласна члану 196. став 4. Устава, Уставни суд је, увидом у образложење Предлога овог закона, утврдио да су наведени разлози за ступање на снагу Закона пре осмог дана од дана објављивања, тако што је речено да је „нарочито оправдан разлог... то да се створи могућност да се у најкраћем року спроведе поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства донетих у поступку општег избора судија, а у циљу да Република Србија стекне статус кандидата за чланство у Европској унији до краја 2011. године“. На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да нису тачни наводи иницијатора да „није децидирано наведено који су то нарочито оправдани разлози због којих закон ступа на снагу пре истека рока од осам дана од дана објављивања“.

Полазећи од тога да су приликом доношења Закона утврђени нарочито оправдани разлози за његово раније ступање на снагу, а сагласно својој садашњој пракси да се не упушта у оцену разлога које је доносилац општег акта утврдио као „нарочито оправдане“, односно да само утврђивање разлога у поступку усвајања закона сматра задовољавајућим стандардом са становишта уставне одредбе о начину објављивања закона и других општих аката (видети, уместо многих других, Одлуку Уставног суда IY-235/2004 од 2. фебруара 2006. године („Службени гласник РС“, број 20/06), Уставни суд је нашао да оспорена одредба члана 8. Закона није несагласна са одредбом

члана 196. став 4. Устава. Међутим, Уставни суд и овог пута начелно указује да је раније ступање на снагу општих аката Уставом утврђено као изузетак од принципа да закони и други општи акти ступају на снагу осмог дана од дана објављивања, те да стога Уставом допуштени изузетак треба да буде тумачен рестриктивно, из чега следи и обавеза доносиоца сваког општег акта да само изузетно, у случају када утврди да објективно постоје не само „оправдани“, већ – како Устав утврђује – „нарочито оправдани“ разлози, предвиди да одређени општи акт ступи раније на снагу.

Поводом оспоравања начина доношења овог закона, Уставни суд је констатовао да је поступак за доношење закона по хитном поступку уређен одредбама чл. 167. и 168. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, број 52/10), којима је прописано: да се закон може донети по хитном поступку, да се по хитном поступку може донети закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а недоношење закона по хитном поступку могло би да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније и да је предлагач закона дужан да наведе разлоге за доношење закона по хитном поступку (члан 167); да предлог закона за чије се доношење предлаже хитни поступак може да се уврсти у дневни ред седнице Народне скупштине ако је поднет најкасније 24 часа пре одређеног почетка те седнице, да предлог закона којим се уређују питања из области одбране и безбедности, за чије се доношење предлаже хитни поступак, може да се стави на дневни ред седнице Народне скупштине и ако је поднет на дан одржавања седнице, два часа пре одређеног почетка те седнице, а ако је предлагач Влада, предлог закона може се ставити на дневни ред и ако је поднет у току седнице Народне скупштине, под условом да седници присуствује већина од укупног броја народних посланика, да о сваком предлогу за стављање на дневни ред аката по хитном поступку, Народна скупштина претходно одлучује, без претреса, приликом утврђивања дневног реда, односно у току седнице, одмах по пријему предлога, под условом да седници присуствује већина од укупног броја народних посланика, да је председник Народне скупштине дужан да предлог закона за чије се разматрање предлаже хитни поступак достави народним посланицима и Влади, ако она није предлагач закона, одмах по пријему (члан 168. ст. 1, 2, 4. и 5). Из наведених одредаба Пословника произилази да је потребно да буду испуњена четири основа услова да би закон могао да се донесе по хитном поступку: 1) да предлагач закона предложи доношење закона по хитном поступку и наведе разлоге за хитност доношења, 2) да се предлог закона достави у предвиђеном року Народној скупштини, 3) да председник Народне скупштине одмах по пријему достави предлог закона народним посланицима и 4) да Народна скупштина претходно одлучи о стављању на дневни ред седнице закона по хитном поступку. Полазећи од наведеног, Уставни суд је констатовао да су у образложењу Предлога закона наведени следећи разлози за доношење овог закона по хитном поступку: „...будући

да би његово недоношење по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад Високог савета судства, и судова у Републици Србији, као и ради испуњена обавеза Републике Србије у процесу приступања Европској унији“; да је предлог оспореног закона поднет Народној скупштини у предвиђеном року од 24 сата пре почетка седнице; да је у најкраћем могућем року достављен народним посланицима и да је о стављању на дневни ред седнице Народне скупштине овог предлога закона по хитном поступку одлуку донела Народна скупштина, из чега следи да је поступак за доношење закона по хитном поступку поштован у потпуности приликом доношења Закона. У вези с наводом иницијатора да су приликом доношења оспореног Закона повређени чл. 2, 51. и 53. Устава, Уставни суд је констатовао да се поступак за доношење закона не може довести ни у какву правну везу са утврђивањем носилаца суверености из члана 2. Устава, правом на обавештеност из члана 51. Устава и правом на учешће у управљању јавним пословима из члана 53. Устава.

Уставни суд такође констатује да је у једној од иницијатива наведено да одредбе Закона нису у сагласности ни са одредбама чл. 10. и 30. Универзалне декларације Уједињених нација о правима човека, као ни са одредбама члана 5. и члана 14. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, али како иницијатор није навео за које одредбе Закона сматра да нису у сагласности са овим актима, нити је навео разлоге за оспоравање тих одредаба, Уставни суд није могао да изврши оцену сагласности оспореног Закона у односу на наведене међународне акте.

Што се тиче пак навођења да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са Основним начелима о независности судства, Препоруком бр. Р. (94)12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о независности, ефикасности и улози судија и Европском повељом о статуту за судије, Уставни суд је имао у виду да различити међународни инструменти (резолуције, препоруке, повеље итд.), које су усвајали поједини органи универзалних или регионалних организација такође садрже правила која могу бити важна са становишта заштите људских права. То нису међународни уговори у правом смислу речи и стога не подлежу ратификацији, али је њихова морална и политичка тежина велика, тако да их државе чланице међународних организација уважавају и поштују и без икаквих формалних правних обавеза да то чине. Из тих разлога, Уставни суд је размотрио и одредбе ових инструмената на које подносиоци иницијатива указују, али у њима није пронашао посебна или специфична правила која би се разликовала од одредаба Устава и потврђених међународних уговора у односу на које је претходно већ вршена оцена оспорених норми Закона о судијама у овој одлуци.

VI

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да нису основани наводи којима се оспорава сагласност одредаба чл. 1, 3. и 4, члана 5. ст. 2. до 6. и члана 8. Закона са Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских

права и основних слобода, те стога у овом делу иницијативе није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 4) изреке.

VII

Уставни суд је, међутим, оценио да се у вези са одредбама члана 2, члана 5. став 1. *in fine* и чл. 6. и 7. оспореног Закона постављају одређена спорна уставноправна питања.

Члан 2. Закона

Одредбом члана 2. Закона, којом је допуњен члан 64. основног текста Закона, предвиђа се могућност да, поред других законом овлашћених предлагача, и Високи савет судства може по службеној дужности покренути поступак за разрешење судије. За Уставни суд поставља се у овом случају као спорно уставноправно питање:

– да ли се тиме, што је једном истом органу дато право да покрене поступак за разрешење судије који је изабран на сталну судијску функцију и истовремено доноси правноснажну одлуку о престанку судијске функције, нарушава уставно начело о владавини права (члан 3. Устава), имајући у виду да независност у одлучивању мора бити обезбеђена не само према спољним утицајима, него и у односу на претходну одлуку истог органа да покрене поступак.

Члан 5. став 1. *in fine* Закона

Оно што је за Уставни суд једино спорно у одредбама члана 5. оспореног Закона, јесте став 1. *in fine*, којим је предвиђено да ће Високи савет судства поступак преиспитивања раније донетих одлука о престанку судијске дужности водити у складу са критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности које ће донети стални састав Високог савета судства. Уставни суд сматра да, будући да су измене оспореног Закона учињене само због тога да би се Високом савету судства пружила могућност да у сталном саставу поновно одлучује о пријавама неизабраних судија, може бити спорно питање да ли ова одредба члана 5. става 1. *in fine* значи да ће се у поновљеном поступку примењивати неки нови критеријуми, различити од оних које је Високи савет судства донео 2. јула 2009. године усвајајући Одлуку о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова и које је до сада примењивао приликом одлучивања о избору судија на сталну судијску функцију. Уставни суд је ценио наводе из мишљења Законодавног одбора Народне скупштине да се у конкретном случају не ради о новим критеријумима и мерилима, већ да се ради само о прописивању поступка за оцену стручности, оспособљености и достојности судија који су бирани по раније важећим прописима, а управо на основу Одлуке о утврђивању мерила и критеријума за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова, како би се уредио поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства у оном делу који предвиђа

право судија да се упознају са предметом, пратећом документацијом и током поступка, као и да усмено пред сталним саставом Високог савета судства изложе своје наводе. Уставни суд није могао прихватити изнесене наводе у овој фази поступка, јер би такво тумачење било изван граница језичког значења оспорене правне норме. У вези с овим делом оспорене одредбе Закона постављају се стога следећа спорна уставноправна питања:

– да ли се утврђивањем нових критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности судија приликом преиспитивања већ донетих одлука о престанку судијске функције на основу раније утврђених критеријума и мерила нарушавају начело правне сигурности из члана 36. став 1. Устава и начело забране дискриминације из члана 21. Устава;

– да ли се доношењем нових критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности судија од стране сталног састава Високог савета судства који ће се примењивати на већ успостављене правне односе у поступку оспоравања одлуке о престанку судијске функције нарушава правно начело забране повратног дејства општих аката који нису закони.

Члан 6. Закона

Одредбама члана 6. оспореног закона прописано је: да ће стални састав Високог савета судства преиспитати одлуке првог састава Високог савета судства о избору на сталну судијску функцију, односно одлуке о предлогу за избор судија који се први пут бирају, ради утврђивања постојања разлога који указују на сумњу у стручност, оспособљеност и достојност појединог судије, односно постојања разлога који указују на повреду поступка у доношењу одлуке о избору или предлогу за избор појединог судије; да одлука сталног састава Високог савета судства којом се утврђује постојање разлога из става 1. овог члана, представља посебан основ за покретање поступка разрешења; да поступак разрешења из става 2. овог члана, стални састав Високи савет судства покреће по службеној дужности; да ће прво вредновање рада судија које су први пут изабране на судијску функцију извршити стални састав Високог савета судства. Уставни суд је ценио наводе из мишљења Законодавног одбора Народне скупштине, према којима је прописивање посебног основа за разрешење у складу са одредбом члана 148. став 1. Устава која утврђује да се разлози за разрешење судије прописују законом, односно да нема дискриминације коју на општи начин забрањује члан 21. Устава, јер се у конкретном случају ради о посебној ситуацији која има за циљ да се сви учесници у поступку општег избора доведу у исти правни положај, али за сада није могао да их прихвати. Стога, поводом наведених одредаба члана 6. којима се предвиђа преиспитивање одлука о изабраним судијама и одлука о предлозима за избор судија који се први пут бирају, а који су изабрани од стране Народне скупштине, Уставни суд сматра да се основано постављају као спорна следећа уставноправна питања:

– да ли се преиспитивањем одлука о већ изабраним судијама нарушава начело сталности судијске функције, гарантовано одредбама члана 146. Устава;

– да ли се преиспитивањем одлука о предлогу за избор судија који се први пут бирају задира у надлежност Народне скупштине, која је наведене одлуке донела и где је Високи савет судства био само предлагач, чиме би се могле повредити уставне одредбе о избору судија утврђене чланом 147. Устава;

– да ли је увођење новог разлога за разрешење изабраног судије у прелазним одредбама Закона у супротности са одредбом члана 148. став 1. Устава којом је утврђено када судији може престати судијска дужност;

– да ли се преиспитивањем одлука о изабраним судијама нарушава начело независности судије, зајемчено чланом 149. Устава;

– да ли се увођењем посебног и временски неограниченог основа за покретање поступка за разрешење само за судије које су изабране или предложене за избор од првог састава Високог савета судства врши дискриминација у односу на све друге судије које ће бити бирани по одредбама овог закона, чиме се крши начело забране дискриминације из члана 21. став 2. Устава.

Полазећи од наведених спорних уставноправних питања, основано се може поставити питање сагласности наведених одредаба члана 6. Закона и са одредбама члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и слобода и члана 1. Протокола број 12 уз ову конвенцију, којима је забрањена дискриминација по било ком основу.

Члан 7. Закона

Будући да одредба члана 7. Закона само одређује рок у коме ће Високи савет судства донети критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности, постављају се и у овом случају иста спорна питања која се односе на одредбу члана 5. став 1. *in fine* Закона.

VIII

С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да поводом поднетих иницијатива има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 2, члана 5. став 1. у делу који гласи: „које ће донети стални састав Високог савета судства“ и чл. 6. и 7. Закона о изменама и допунама Закона о судијама, те је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, донео решење о покретању поступка, као у тачки 1) изреке.

Истовремено, Суд је одлучио да решење о покретању поступка достави Народној скупштини на одговор, сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду. Имајући у виду потребу да се о уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором оспореног закона коначна одлука донесе у што краћем року, како би се обезбедило да се Законом омогући што хитније спровођење поступка преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства донетих у поступку општег избора судија, Уставни суд је одлучио да доносиоцу Закона за достављање одговора одреди рок од 15 дана од дана пријема решења Суда, а што је најкраћи рок који предвиђа члан 34. став 1. Закона о Уставном суду.

У односу на захтеве иницијатора да Уставни суд на основу члана 168. став 4. Устава, обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Закона, одложи примену овог закона и уступање предмета Високом савету судства до доношења коначне одлуке, Суд указује да је, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, односно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, овлашћен да обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чују уставност или законитост оцењује само до доношења коначне одлуке у поступку уставносудске контроле тог општег акта. С друге стране, с обзиром на то да је због потребе хитног поступања Уставни суд поднетим иницијативама дао приоритет у раду, те је сагласно томе и Народној скупштини одредио најкраћи Законом предвиђени рок за достављање одговора, како би се створили услови да се коначна одлука о уставности одредаба поводом којих је покренут поступак донесе пре фазе отпочињања преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства, Суд је оценио да у овом тренутку нема основа да одлучује о захтеву да се обустави извршење појединачних аката или радњи које су предузете на основу закона чију уставност оцењује.

Суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, због његовог ширег значаја за заштиту уставности и законитости.

На основу свега изложеног и одредаба члана 46. тач. 1) и 5) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тач. 1) и 10) и 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 ИУз-1634/2010 од 10. марта 2011. године („Службени гласник РС“, број 26/11)

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Решење Уставног суда број ИУз-1634/2010
од 10. марта 2011. године

Иако сам била сагласна са тачком 1) Предлога решења да се покрене поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором наведених одредаба Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10), нисам гласала за ово решење из следећих разлога.

Прво, сматрала сам да би у Уставном суду о оспореном Закону, чија су решења по много чему особена, требало организовати јавну расправу или консултативни састанак. То је било нужно, пре свега, због карактера (природе) овог Закона и предмета његовог уређивања. Садржина решења оспореног Закона изазвала је запитаност о њиховој сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима, не само код подносилаца иницијатива, него и шире научне и стручне јавности, као и самог Уставног

суда. Свеобухватна расправа о спорним уставноправним питањима која су покренута у вези с решењима овог Закона, уз учешће иницијатора, представника доносиоца и предлагача Закона, представника органа надлежних за његово извршавање и примену, као и истакнутих правних стручњака у овој области, обезбедила би да Уставни суд донесе добро избалансирану и друштвено прихватљиву одлуку у овом предмету, али и да се благовремено отклоне евентуалне разлике у тумачењу одредаба оспореног Закона (због њихове недоречености и правно-техничке неуједначености) и спрече неспоразуми у њиховој примени. Указујемо да су се у спровођењу основног Закона о судијама током 2009. и 2010. године, између надлежних органа испојили бројни неспоразуми у погледу значења појединих одредаба тог Закона. Уместо да се Закон тумачио и примењивао у складу са Уставом и општеприхваћеним стандардима међународног права, уз поштовање и извршавање одлука и ставова Уставног суда, били смо сведоци не само академских и стручних расправа о уставности решења овог Закона, већ и неуобичајених полемика и дебата између органа надлежних за извршавање закона, односно органа и тела која су га примењивала. Тако је само „куповано време“ или пак стваран алиби за сопствено (не)одлучивање и (не)делање, знајући да се до одлука Уставног суда не може ни лако ни брзо доћи, с обзиром на начин одлучивања и број судија (од девет судија, осам је морало да гласа за одлуку) и строго формализовани поступак пред Уставним судом. Све то је са своје стране довело и до стања ради чијег се превазилажења посегло и за доношењем оспореног Закона, као својеврсног *lex specialis*-а.

Друго, оспорени Закон, иако насловљен као Закон о изменама и допунама Закона о судијама, у суштини не представља измене и допуне системских решења садржаних у основном Закону о судијама, већ представља, као што смо већ констатовали, својеврсни *lex specialis*, донет за једну посебну (конкретну) ситуацију, коју је карактерисао велики број спорова пред надлежним органима, укључујући и Уставни суд, насталих у вези са спровођењем реформе правосуђа. На особеност разлога доношења оспореног Закона и циљева који се желе постићи применом његових одредаба, указано је и у образложењу Предлога закона, као и у мишљењу које је Народна скупштина доставила Уставном суду поводом иницијатива за оцену његове уставности. Из ових докумената следи да се овде ради о једном посебном закону, донетом из политичко-прагматских разлога. Решења овог Закона, сем одредаба о приговору Високог савета судства (који чини допуну основног Закона о судијама), у принципу су темпоралног карактера. Она су донета за једнократну примену и њихова важност би се исцрпела након поступка преиспитивања поменутих одлука од стране сталног састава Високог савета судства (у даљем тексту: ВСС). Дакле, садржину овог Закона превасходно чине одредбе којима се, након годину дана од окончања поступка општег избора судија утврђује обавеза накнадног преиспитивања одлука ВСС о (не)избору судија. Такође, одредбе чл. 5. и 6. Закона не могу се сматрати ни прелазним одредбама Закона о судијама, како то тврди доносилац Закона, јер прелазни режим утврђен Законом о судијама је извршен и сви рокови

за његову примену у прелазном периоду су истекли пре ступања на снагу оспореног Закона. Надаље, Законом су поступци пред Уставним судом „окончани“, а што значи да се уставноправни спорови по жалбама и уставним жалбама (њих преко 1.500) сматрају у процесном смислу „решеним“ те да поступци по тим правним средствима која се Законом преводе у правно средство приговор отпочињу пред ВСС, уз могућност поновног покретања поступака пред Уставним судом по жалбама неизабраних судија који не буду задовољни одлуком ВСС по приговорима.

Очекивано понашање ВСС, након одлука Уставног суда у случају „Савељић“ и „Тасић“, било је поновно одлучивање о пријавама за избор на сталну судијску функцију неизабраних судија (док оспорени Закон говори само о преиспитивању одлука ВСС-а по жалбама и уставним жалбама неизабраних судија које се сматрају приговором). У овим одлукама Уставног суда изричито је изражен став о начину престанка судијске дужности, утврђене су повреде Устава и закона које су у поступку општег избора учињене, поништене су одлуке о престанку судијске дужности у односу на поменуте судије и дат налог ВСС да понови поступак одлучивања о пријавама у складу са Уставом, општеприхваћеним стандардима и законом. Из садржине ових одлука Уставног суда било је јасно да су то „пилот одлуке“, с тим да се одлука „Савељић“ односи и на све подносиоце жалби са тзв. збирне одлуке од 25. децембра 2009. године, а одлука „Тасић“ и на све неизабране судије које су добиле појединачну одлуку ВСС током 2010. године. Отуда, Суд и није требало да донесе 837 идентичних одлука, односно 564 идентичне одлуке. Дакле, обе наведене одлуке Уставног суда су по својој садржини и карактеру „пилот одлуке“ које познаје и пракса суда у Стразбуру, а које се доносе у ситуацијама кад пред судом постоји већи број уставних спорова са истоветним спорним правним питањима, тзв. репетитивних спорова, а што су, нема двојбе, били спорови по жалбама неизабраних судија. И ВСС је одлуку „Савељић“ схватио управо као пилот одлуку која се односи на свих 837 судија којима је престала судијска дужност, па је до дана ступања на снагу оспореног Закона донео 564 појединачне одлуке о престанку судијске дужности.

Надаље, у одлуци „Тасић“, Уставни суд је поред осталог утврдио „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 налазе у истој правној ситуацији као и неизабрани судија Зоран Савељић“, те да је ВСС „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 јединствене одлуке ВСС-а“. Такође, Уставни суд је на основу документације коју су у предмету „Тасић“ доставили учесници у поступку и резултата одржане расправе „утврдио да је у поступку доношења оспорене појединачне одлуке ВСС-а од 14. јуна 2010. године само делимично поступљено по налозима из одлуке Савељић“. Оно што је Уставни суд, по мом мишљењу, још требало да учини приликом доношења одлуке „Тасић“, како не би било недоумица

(а није то учинио због непостојања већине у Суду), то је да, овог пута и у изреци одлуке утврди да је то „пилот одлука“, тј. да се она односи и на све друге подносиоце жалби. Међутим, ово нечињење Уставног суда није могло бити разлог да ВСС не поступи на начин који јасно произилази из садржине поменутих одлука Уставног суда, а то је да се поступак избора у односу на неизабране судије мора поновити. Поступање ВСС-а које би било сагласно поменутих одлукама Уставног суда, у суштини би водило ка томе да Суд привремено „застане“ са поступком по жалбама неизабраних судија. То би било поступање које следи из Устава, а на начин како је то уређено Законом о судијама, Законом о Високом савету судства и Одлуком о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова. Коначно, такво поступање ВСС отклонило би потребу за доношењем оспореног Закона.

Треће, била сам мишљења да Уставни суд треба да покрене поступак и за оцену уставности одредаба члана 5. Закона, пре свега оних његових решења која се односе на Уставни суд, а у којима је утврђено: (1) да се, поступци по жалбама, односно по уставним жалбама које су судије којима је престала судијска дужност поднеле Уставном суду, окончавају ступањем на снагу овог закона; (2) да се предмети по жалбама и уставним жалбама уступају Високом савету судства; (3) да се поменуте жалбе, односно уставне жалбе сматрају приговором на одлуке Високог савета судства.

Покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 5. Закона било је неопходно зарад утврђивања њихове сагласности са принципима владавине права и поделе власти, а посебно ради оцене њихове сагласности са одредбама Устава којима је ујемчен положај и улога Уставног суда као независног и самосталног државног органа, односно неприкосновеног и ничим, осим Уставом, ограниченог чувара основног закона земље. Одлука Уставног суда о уставности ових одредаба морала је пружити одговор на питање да ли се законодавац кретао у оквиру Устава и какво је дејство решења оспореног Закона на Уставом утврђену улогу Уставног суда и очување његовог ауторитета „институције над институцијама“. Наиме, Уставни суд је морао испитати да ли ова решења својом садржином и дејствима доводе у питање остваривање уставне улоге Суда у вршењу уставносудске контроле, или пак доприносе делотворној заштити индивидуалних права подносилаца уставних жалби односно жалби, како то тврди доносилац Закона. Сматрам да је то једно од кључних питања остваривања уставносудске контроле у нас, на које је Уставни суд морао дати изричит одговор. Другим речима, спорно је да ли су решења садржана у одредбама члана 5. Закона која се односе на Уставни суд могла бити предмет законске регулативе, с обзиром на то да су надлежности Уставног суда због његове улоге и положаја *materia constitutionis*, те да само питања за која је уставотворац то изричито утврдио могу бити предмет законског уређивања.

Поред наведеног, сматрам да је Уставни суд требало да изрази свој став и о следећим спорним правним питањима у вези са уставношћу одредаба члана 5. оспореног закона:

– шта у смислу Устава и закона значи појам „преиспитати одлуку ВСС“;
– које ће одлуке о престанку судијске дужности по уставним жалбама и жалбама неизабраних судија преиспитивати ВСС у сталном саставу – тзв. збирну одлуку од 25. децембра 2009. године или/и тзв. појединачне одлуке, имајући у виду да ВСС није донео појединачне одлуке за све неизабране судија (од 837 судија донете су одлуке за њих 564).

– које ће одлуке преиспитивати ВСС по уставним жалбама неизабраних судија које су изјављене само на Одлуку о избору судија од 17. децембра 2009. године, а не и на одлуке о престанку судијске дужности, с обзиром на то да се у оспореном члану 5. Закона говори само о преиспитивању одлуке о престанку судијске дужности;

– да ли је законодавац овлашћен да законом „оконча“ поступке пред Уставним судом у конкретним споровима покренутим уставом установљеним правним средствима, а да тиме не наруши независност и самосталност Уставног суда;

– да ли до „окончања“ поступка пред Уставним судом може доћи без одлуке самог Уставног суда или мимо изричите воље оних чијим поднесцима је покренут поступак уставног судског надзора, у овом случају подносилаца уставних жалби и жалби;

– да ли је сагласно начелу владавине права и начелу поделе власти да се започети конкретни поступци за оцену „уставности“ спорних аката и радњи државних органа (у овом случају ВСС) *ex lege* окончавају;

– да ли се уставне жалбе и жалбе, као два посебна и различита правна средства установљена Уставом, која се изјављују искључиво Уставном суду као органу највишег ранга, могу од стране законодавца „претворити“ у једно правно средство – приговор ВСС (као правно средство која је законска творевина) и да ли је законодавац овлашћен да налаже Уставном суду да се конкретни предмети из његове већ засноване надлежности „уступе“ другом државном органу;

– да ли је садржина приговора пред ВСС компатибилна садржини уставне жалбе и жалбе, те из којих разлога ће се убудуће моћи изјави приговор пред ВСС, с обзиром на то да законодавац није утврдио садржину приговора;

– да ли уставна жалба којом се може указивати само на повреду уставом ујемчених права и слобода законским претварањем у приговор пред ВСС може бити делотворно правно средство у смислу Устава;

– може ли законодавац с позивом на одредбе члана 175. став 3. Устава (према којој се законом уређује поступак пред Уставним судом), оспореним законом на другачији начин уредити питање „окончања“ поступка пред Уставним судом у конкретним тзв. живим споровима, од начина окончања поступка уређеног Законом о Уставном суду који је *sedes materiae* у области уређивања поступковних правила пред Уставним судом;

– да ли има уставноправног основа да се приговор из чл. 1. и 5. оспореног закона разликују (у погледу диспозиције за њихово подношење, услова за изјављивање жалбе Уставном суду, правног дејства на правоснажност одлуке о престанку судијске дужности, и др.);

– да ли је у поступку по приговору ВСС приликом преиспитивања одлуке о престанку судијске дужности терет доказивања да судија не испуњава услове за вршење судијске функције са ВСС пребачен на неизабраног судију;

– постављају се и питања шта је са поступцима пред Уставним судом по уставним жалбама изјављеним на Одлуку Народне скупштине о избору судија (на период од три године), као и уставним жалбама и жалбама неизабраних судија за прекршаје.

– да ли оспорени закон у целини, а тиме и одредба члана 5. Закона има повратно дејство и да ли је то његово дејство, као и ступање на снагу Закона (члан 8) уређено на начин сагласан одредбама чл. 196. и 197. Устава. Дан ступања на снагу је од изузетног значаја, јер су тог дана *ex lege* окончани поступци пред Уставним судом по уставним жалбама и жалбама.

Због свега изнетог, према мом мишљењу, Уставни суд је требало да покрене поступак и у односу на члан 5. Закона у целини, како би у спроведеном поступку могао свестрано размотрити и подврћи уставносудској контроли одредбе члана 5. Закона и оценити да ли се законодавац, имајући у виду наведена решења садржана у члану 5. Закона, кретао у оквиру своје Уставом утврђене надлежности или је у конкретном случају дошло до повреде и нарушавања његове поступовне (процесне) и функционалне независности. Ово питање остаје спорно и поред већинског становишта израженог у Уставном суду да је увођењем приговора пред ВСС законодавац обезбедио неизабраним судијама делотворнију правну заштиту.

Такође, сматрала сам да би и у вези са чланом 8. Закона, по коме је Закон ступио на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, Суд из више разлога требало да преиспита свој став о домету испитивања уставности ових одредаба, а да до тада укаже Народној скупштини (посебним писмом) на појаву већег броја закона (и других прописа) који ступају на снагу мимо стандардног *vacatio legis*, с обзиром на то да таква законодавна пракса не води правној сигурности као основној вредности на којој се темељи владавина права.

Неспорно је да законодавна власт оличена у Народној скупштини као политичком телу може, на одређени начин, легално да утиче на рад Уставног суда, јер је она Уставом овлашћена да законом прописује уређење и поступак пред Уставним судом. При томе, не сме се сметнути с ума да се у том случају ради о закону којим се на апстрактни начин, општим правним нормама унапред уређује поступак пред Уставним судом. Међутим, спорно је да ли законодавна власт, према Уставу, има то овлашћење у односу на поступање Уставног суда у конкретним споровима. Дакле, без обзира на то што је Народна скупштина, на основу изричитог налога уставотворца, овлашћена да законом уређује поступак пред Уставним судом (члан 175. став 3), спорно је да ли на основу овог овлашћења законодавац може опредељивати и одређивати „судбину“, односно почетак, трајање или окончање поступка пред Уставним судом у појединим (конкретним) споровима који су у току. Из Устава и Закона о Уставном суду следи да покренути поступак Уставни суд води без мешања и утицаја било ког другог субјекта (осим учешћа

субјеката који имају статус учесника у поступку). Једном покренут поступак пред Уставним судом, индивидуалним правним средствима зарад заштите основних права зајамчених Уставом, каква су уставна жалба и жалба, може се окончати само вољом учесника у поступку, тј. оних који су „покренули“ уставни спор, или одлуком Уставног суда кад се за то стекну прописани услови – али увек се то мора констатовати од стране самог Уставног суда као „господара свог поступања“.

Ток поступка пред Уставним судом је једно од веома битних питања које може утицати на остваривање надлежности Суда, али и његове независности. Зато подвлачим још једном да се о евентуалној уставној могућности „мешања“ законодавца у остваривање надлежности Уставног суда у конкретним (живим) поступцима и о сагласности поменутих законских решења са Уставном улогом и положајем Уставног суда, озбиљно морало расправљати пре свега у самом Уставном суду, јер то нису само питања за академску дебату. Уставни суд је морао дати одговор на питање шта значе поменута решења члана 5. оспореног Закона и какво је њихово дејство, с једне стране, на улогу и положај Уставног суда и очување уставног идентитета и интегритета овог органа, а с друге стране, на заштиту основних права и слобода зајемчених Уставом. Неспорно је да би таквим делањем Уставни суд чувао своју независност, истовремено градећи углед и ауторитет непристрасног чувара Устава у реалности.

Судија,
Др Боса Ненадић

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Решење Уставног суда број IУз-1634/2010
од 10. марта 2011. године

Пред Уставним судом, на седници одржаној 10. марта 2011. године, расправљано је о више иницијатива поднетих за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10). Након вођених расправа у Уставном суду је превагнуо став да има основа за покретање поступка за оцену уставности само одредаба члана 2 и члана 5. став 1. у делу који гласи: „које ће донети стални састав Високог савета судства“ и члана 6. и 7. Закона о изменама и допунама закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10), док, у веза с осталим наводима које су подносиоци иницијатива навели, а који се односе на чл. 1, 3. и 4, затим члан 5. ст. 2. до 6. и члан 8. Суд није нашао ваљане разлоге за њихово прихватање. Како се, по моме мишљењу, у поднетим иницијативама, наводе озбиљни и образложени аргументи и у погледу других наведених решења која су садржана у Закону који је био предмет разматрања, а чију оцену уставности Суд није прихватио, у издвојеном мишљењу ћу указати на разлоге због којих сам се залагала да, поред

наведених, Уставни суд покрене поступак оцене уставности и за та остала законска решења. И овог пута, као и у неколико претходних случајева када сам издвајала мишљење већ код опредељивања Суда да ли ће прихватити наводе изнете у поднетим иницијативама и покренути поступак оцене уставности, моје је убеђење да изнети наводи завређују пажњу Уставног суда и носе потребну тежину разлога због којих би овај суд, с обзиром на своју Уставом опредељену природу, као и природу функција које су му поверене, требало да покрене поступак њиховог свестраног мериторног разматрања.

Чини ми се сасвим неопходним да, на почетку приказа разлога због којих издвајам своје мишљење у овој правној ствари, истакнем једну чињеницу која својим значајем превазилази прост однос уважавања који подразумева завређивање помињања, већ представља, без сумње, изузетну важност за саму суштину става о питању које је предмет разматрања. Дакле, за разлику од претходних ситуација које сам напред поменула, сет закона којима су извршене измене и допуне правосудних закона одмах након сазнања јавности о решењима која су у њима садржана, изазвао је сасвим особену реакцију стручних и научних кругова, која је свој највидљивији израз добила у лику апела потписаног, до овог тренутка, од стране више десетина најеминентнијих посленика правне науке и струке. Да ли је потребно да и овом приликом, као што сам то чинила у неколико наврата до сада, а први пут у свом првонаписаном издвојеном мишљењу у вези са тзв. правосудним законима, укажем да је у питању скуп представника науке и струке који се у својим друштвеним, па и политичким ангажманима веома разликују, често сасвим опречно изјашњавају, а неретко и упорно веома оштро споре. Слободни и слободно мислећи у својој струци и свом општедруштвеном активизму, потписници овог апела нису могли бити обједињени у предузимању овога подухвата ничим другим до само и једино својим, на бази науке и струке образованим ставом о овој правној ствари, те су се определили да тај свој једнодушни став и изрекну језгровитом поруком и улагањем, стављајући свој потпис на текст апела, свог професионалног и личног интегритета. Дужне да у свакој прилици када су прозване насталом околношћу упозоре и укажу, овим апелом су се наука и струка, вршећи ту своју мисију, обратиле општој јавности са једним и јасним циљем – да допринесу и помогну одбрани и очувању једне од највећих вредности савремене државе – владавине права, која се тако мукотрпно изграђује у Републици Србији. Свој, рећи ћу, поштен и одговоран однос према важним друштвеним догађањима, с обзиром на оправдано поседовање респектабилне моћи настале услед располагања научним истинама и познавања одговарајућих упоредних правних решења и практичних искустава, наука и струка су, активизмом својих најистакнутијих представника у области која је уређена новодонетим законима о изменама и допунама сета правосудних закона, путем овог апела, обзнаниле српској научној, стручној и општој јавности.

Неодвојив од науке и струке, управо представљајући, по својој природи и, требало би, своје саставу, спој еминентних представника науке и струке, Уставни суд, као самосталан и независан заштитник устава и људских и

мањинских права, и сам нема другога циља до развој, унапређење и заштиту начела владавине права. Тако су се, у овој прилици, истакнутије него и у једној другој пре ње, стекли услови да глас науке и струке и деловање Уставног суда у јавности Србије једновремено кажу свој суд о резултату деловања власти – извршне као предлагача и законодавне као доносиоца поменутих измена закона. Везани истим циљем, а самостални у поступку његовог досезања, бројни научни посленици и стручњаци за право од угледа и формата који делују у данашњој Србији, у овој ствари везани осећајем одговорности према успостављеним вредностима правне државе и Уставни суд, као институционализовани отпор сваком покушају повреде устава и у њему ујемчених људских права, нашли су се пред задатком да се још једном изјасне о новодонетим законима и сада већ измењеном, нормативном оквиру за даље спровођење подухвата познатог као „правосудна реформа“. Писац ових редова не може а да се овом приликом не осврне на једно у најмању руку чудно мишљење изречено о обзнањеном апелу, као „притиску“ на Уставни суд да у овој ствари одлучи баш онако како десетине његових потписника сматрају да је исправно. Затечена изреченим, ценећи га сасвим неприхватљивим, била сам склона да га сврстам у ред оних премало смотрених изјава које управо услед таквог својства и немају већу тежину. На поновљено исказивање такве оцене логично је било запитати се које су и какве по својој природи провокације које исходују овакве масивне реакције научне и стручне јавности. Који то потези политичких снага оличених, с једне стране у делатницима извршне власти власних да предлажу одређена правна решења и, с друге, у члановима законодавног тела, који предложено претачу у обавезујућа правна правила, представљају тако снажну провокацију да се најеминентнији посленици науке и највиђенији правни стручњаци саберу и окупе и договоре да се апелом обрате јавности Србије и кажу свој зналачки, стручни суд о законским решењима која су донета. Без сумње, у питању су крупни потези, а самим тим, нужно, и потези далекосежних последица. У питању су, дакле, крупни потези далекосежних последица за које еминентни представници науке и струке оцењују да су погрешни. По друштво и вредности које оно покушава да изгради, опасни. Шта о таквим потезима мисли, како их цени и шта у вези с њима предлаже Уставни суд?

У сваком случају, због свега што је претходило недавно донетим законима о изменама и допунама сета правосудних закона – бројне иницијативе за оцену уставности основних законских решења, безмало хиљаду предмета пред Уставним судом насталих као последица примене решења садржаних у овим законима и скоро једнозначне оцене стручне и научне јавности, како у земљи, тако и од стране међународних чинилаца, и то како о нормативном оквиру, тако и о одлукама донетим на основу њега од стране надлежних органа, приспеће сета закона о изменама и допунама „правосудних“ закона, постало је предмет свеукупне и помне друштвене пажње и озбиљне забринутости. Ово из разлога што је доношењем закона о изменама и допунама основних закона о правосуђу не најављена са запитаношћу да ли ће је бити, већ озваничена реформа извршене реформе правосуђа. Тиме је, прво, на

најочигледнији начин верификован став упорних и доследних критичара реформе, изречено је, надаље, признање реформатора – иницијатора и спроводитеља промена у правосуђу, да су критичари били у праву и да су њихови аргументи морали бити схваћени озбиљно и прихваћени много месеци раније и да је, на крају, својеврсна „победа“ критичара над бранитељима остварена већ самим пристајањем да се све што је месецима било тако неумољиво и упорно брањено, из корена и без изузетка, преиспита и провери. Тиме је показано да стара истина и даље има своју вредност, да се може бранити, али не и одбранити неодбрањиво. И зато је пре сазнања резултата провера које ће уследити сагласно измењеном нормативном оквиру предвиђених поступања, легитимно и исправно, по моме мишљењу, утврдити да су већ пристанком на измене законског оквира и на ревизију донетих одлука извршна и законодавна власт признале да је давно требало, морало другачије бити учињено, односно да оно што је учињено није могло, па ни требало, да опстане онако како је учињено, а да је у сваком случају сасвим сигурно, без обзира на исход ревидирања реформе, самом нужношћу њене ревизије и то на предвиђени начин и у најављеном обиму, начињена сваковрсна, немерљива и ненадокнадива штета.

Зашто је, по моме разумевању навода изложених у поднетим иницијативама требало, за разлику од става који је у Уставном суду преовладао и који је садржан у наведеном решењу, прихватити предлоге иницијатора и покренути поступак за утврђивање неуставности Закона о изменама и допунама закона о судијама у целини („Службени гласник РС“, број 101/10)?

Али, пре навођења ових разлога, сасвим кратко ћу изложити своја опажања (која представљају најкраћи могући израз моје упорне критике постојећег начина разумевања и, у складу са њим поступања Уставног суда, и, у вези с тим, мојих истрајних залагања за другачијим и разумевањем и поступањем) у погледу начина деловања Уставног суда приликом разматрања иницијатива којима се Суду предлаже, односно од Уставног суда тражи, да покрене поступак оцене уставности једног акта који подносиоци иницијатива сматрају спорним, односно несагласним важећем уставу. О чему је реч?

Познато је да Устав Републике Србије који је на снази, као и устави који су му претходили – Устав Републике Србије од 1990. и социјалистички устави Југославије, од 1963. и последњи од 1974, односно на основу њих донети закони којима су била регулисана питања везана за успостављене уставне судове, прави разлику између иницијативе и предлога за покретање поступка за контролу уставности и законитости. И док је, како је писао Ј. Ђорђевић, „предлог правна легитимација за покретање поступка, и ако та легитимација постоји суд је дужан да поступак покрене“, иницијатива је, по речима истог писца, само „упозорење суду на одређене прописе који се сматрају, од оних који покрећу иницијативу, да нису у сагласности са уставом и законом“, те то упозорење, представља само „право на захтевање“ од суда да одлучује о поднетом захтеву. Предлагачи су субјекти који носе посебну друштвену одговорност, који својим деловањем утичу на квалитет примене правног система, који поседују посебне квалификације и обављају

посебну, уставом утврђену надлежност, и који, по самом уставу, имају дужност да бране, односно поштују уставност и законитост. Зато уставни суд њихов предлог обавезује и он по њему поступа без права да о томе одлучује. Иако написане пре неколико деценија, у време успостављања и изградње уставног судства у режиму тзв. социјалистичке уставности, ове речи академика Ђорђевића сведоче о разлици између иницијативе и предлога како у самој идеји њиховог успостављања, тако и у њиховој примени у пракси, у смислу очекивања од њиховог домаћаја и последица које могу произвести. Како пише Р. Марковић, осведочени познавалац питања уставног судства, а посебно питања покретања уставног спора о уставности нормативних аката, који је са И. Крбеком послератној уставноправној књижевности у „великој“ Југославији подарио најзначајније научне радове о овим питањима, иницијатива, или представка грађана „не може се узети као самостално правно средство за покретање поступка, већ само као упозорење уставним судовима, од чијег става зависи хоће ли она уопште имати некакав правни ефекат“. Док поводом поднете иницијативе суд сам одлучује да ли ће покренути поступак, ценећи претходно оправданост захтева, код поднетог предлога од стране овлашћеног предлагача, поступак је самим подношењем предлога покренут, без могућности суда да о томе одлучује. Подсећамо на гледишта која су заступали Г. Мијановић, или И. Крбек која су полазила од става да је иницијатива или представка грађана суду упућени захтев којим је у нашем систему, ако не формалноправно, а оно фактички омогућена *actio popularis* која обавезно пролази кроз филтер уставног суда. О важећем законском решењу, уколико суд нађе да је аргументација садржана у поднетој иницијативи ваљан и достатан разлог да се поступак за контролу уставности покрене, донеће решење о покретању поступка. Уколико, пак, суд нађе да нема основа за покретање поступка за оцену уставности, иницијативу неће прихватити, о чему ће, опет, донети решење (члан 46. тач. 1) и 5) Закона о Уставном суду). Шта, дакле, Уставни суд чини поступајући по поднетој иницијативи? По решењу Уставног суда које је пред нама, Суд, у погледу навода иницијатора у односу на које не прихвата покретање поступка за утврђивање неуставности, истиче да: „не прихвата наводе подносилаца иницијатива“ или „не налази основа за покретање поступка за оцену уставности оспорене одредбе“, или, пак, констатује да „иницијативе нису основане“, а све то под поднасловима који гласе – „оцена уставности члана ...“. Овакав приступ Уставног суда и оваква садржина донетог решења отварају неколико питања. Да ли је поводом поднетих иницијатива Уставни суд о неким наводима који су у њима садржани вршио оцену уставности, док о другим није, јер је о тим другим, налазећи да она указују на озбиљне елементе спорности, доношењем решења тек покренуо поступак њихове оцене? Зашто, када је већ у овој фази поступка, како је у решењу написано, оцењивао уставност неких навода иницијатора то није учинио и са осталим наводима и шта је разлог различитог поступања? Како је могуће да се у погледу навода иницијатора чију је оцену уставности суд већ приликом разматрања иницијатива извршио Уставни суд односио као да је водио

поступак оцене њихове уставности, који се води по поднетом предлогу уставом овлашћеног предлагача, док се о преосталим наводима односио као према представци грађана, у вези с којом се мора формално покренути поступак, јер грађани нису на то уставом овлашћени? Да ли је Уставни суд по првој групи оспорених одредаба одлучио, двотрећинском, квалификованом већином, да поступа *ex officio*, што му и Устав и Закон о Уставном суду дозвољавају? Ако Уставни суд цени уставност и законитост иницијативом грађана оспорених аката, зашто онда уопште отежава и продужава своје поступање покретањем поступка за оцену уставности и законитости, и зашто уопште постоји Уставом и законом предвиђена ова разлика и у чему се она састоји? Шта су последице оваквог поступања Уставног суда? Ево само неких од могућих: изједначавање снаге иницијативе са снагом која је уставним и законским решењима дата предлогу уставом овлашћених предлагача, или унапређивање права приступа Уставном суду грађана, додуше сасвим селективно, јер различити наводи истог иницијатора садржани у истој иницијативи имају различит третман Суда, или скраћене процедуре зарад бржег и рационалнијег поступања? Било која од ових наведених, таква последица је, по моме суду, кршење и Устава и Закона о Уставном суду. Јер, иако је тачно да Уставни суд својим опредељивањем да поднету иницијативу не прихвати или да, прихватајући је, донесе одлуку да покрене поступак оцене уставности, исказује и свој однос према одредбама закона који се оспорава, у смислу њихове уставности, он се у тој фази не бави самом оценом уставности. У овој фази свога поступања уставни суд, у случају да не прихвата иницијативу, само изражава свој став да наводе иницијатора не сматра оправданим, док, уколико се опредељује за покретање поступка, изражава своју основану сумњу у уставност акта која се иницијативом оспорава и коју ће у поступку мериторног одлучивања потврдити или одагнати. Као што решење о прихватању иницијативе није, аутоматски и одлука о утврђеној неуставности или незаконитости оспореног акта, што тек треба у мериторном поступању након покретања поступка утврдити, или, једнако могуће, оспорити, тако ни решење о неприхватању иницијативе није одлука о уставности оспореног акта. Ово решење значи само да оцена навода иницијатора о спорности једног акта није наишла код Уставног суда на став да поступак оцене уставности треба покренути и, у формалном смислу, ништа више и даље од тога. Сматрати да је негативан став Уставног суда према наводима иницијатора, доказ уставности иницијативом оспореног акта, значило би, аналогним закључивањем, да позитиван став Суда, који резултира покретањем поступка оцене уставности, јесте, супротно, доказ његове неуставности. Па зашто онда Уставни суд решењем покреће поступак, чему упуштање у сложenu процедуру и тежак, одговоран и дуг поступак оцене уставности? И шта је са исходима који, након извршене оцене уставности озваниче да је акт чија је уставност цењена сагласан Уставу? Никако се не сме занемарити чињеница да Суд у фазама поступка који покреће има на располагању читав низ могућих потеза, он врши сложена истраживања и свеобухватно разматра све околности које могу

осветлити спорно питање. Тако се о свим елементима правног решења које је оспорено може расправљати на припремним и тематским радним седницама, поступајући судија може предлагати одржавање јавне расправе како би саслушао мишљење и став експерата за дато питање, обављаће се широко преиспитивање сопствене праксе о датој правној ствари и истраживаће се искуства еминентних уставних судова других земаља који су се са истоврсним питањем сретали у своме раду. Код разматрања поднетих иницијатива овако широких захвата нема. У прилог овог мог става, који се, истини за вољу, тако и не може означити, из једноставног разлога што је општи, а не само и искључиво мој, довољно је погледати датуме у оквиру којих се кретала обрада поднетих иницијатива и изгласало решење о коме се изјашњавам. И то не једне иницијативе, и то не иницијатива поднетих од стране „обичних“, правно неуких грађана, већ њих неколико и из пера правних стручњака. Због свега реченог, као што се Суд определио, на основу навода изнетих у иницијативи, да има места покретању поступка за оцену уставности, а након његовог спровођења се показало да је мериторна оцена довела до супротног исхода, тако се са једнаком извесношћу може претпоставити да је оцена оправданости захтева у иницијативи грађана довела до става Суда да се иницијатива не прихвати, што само по себи не може искључити могућност да се њеним прихватањем, након мериторне оцене уставности, Суд не би нашао пред другачијим резултатом.

Такође је познато да Уставни суд доноси одлуке, решења и закључке (члан 44. Закона о Уставном суду, „Службени гласник РС“, број 109/07), као и да се чланом 45. закона о Уставном суду прецизно уређује када Уставни суд доноси одлуке, а чланом 46. истог Закона када доноси решења. Тако се одлуком утврђује несагласност закона или другог акта са Уставом, одлучује о изборним споровима, забрањује рад политичке странке, или одлучује о уставној жалби. Решењем се покреће поступак, решава о сукобу надлежности, обуставља извршење појединачног акта, не прихвата иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности или незаконитости, одбацује захтев за оцењивање уставности или законитости општег акта о коме је већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање, одбацује уставна жалба ако нису испуњене процесне претпоставке. Као што је напред већ поменуто у Решењу Уставног суда број: ГУз-1634/2011. од 22. марта 2011. године, које нисам подржала својим гласом и у односу на које издвајам мишљење, у Одељку V, под тачком 1) стоји „Оцена уставности члана 1. Закона“, под тачком 2) „Оцена уставности чл. 3. и 4. Закона“, под тачком 3) „Оцена уставности члана 5. ст. 2. до 6. Закона“, и под тачком 4) „Оцена уставности члана 8. Закона“. Поступањем Уставног суда на овакав начин у овој фази његовог деловања, а то је разматрање навода садржаних у иницијативама који аргументацијом којом су праћени треба да докажу судијама Уставног суда постојање спорности одређеног питања и тако „покушају да убеду“ Суд у потребу приступања другој фази поступања – покретању поступка за утврђивање неуставности или незаконитости, у којој би била вршена

коначна мериторна оцена уставности појединих одредаба закона и која ће бити материјализована у одлуци коју ће Уставни суд донети, отвара се питање природе деловања Уставног суда у овој фази поступка, односно питање домета тога деловања и његовог исхода.

Сагласно моме познавању овога питања и моме разумевању уставно-судских процедура, које су установљене на сличан начин још приликом увођења уставног судства у некадањој социјалистичкој Југославији, давних шездесетих година прошлог столећа, у овој фази свога поступања, која је окончана доношењем решења у односу на које издвајам своје мишљење, Уставни суд је, само у прилици да процени да ли има основа да се приступи покретању поступка оцене уставности, и тиме, мериторном одлучивању, а то на основу претходне оцене оправданости поднетог захтева, односно вредновања снаге и ваљаности аргумената садржаних у иницијативама које су Суду поднете. Другим речима, решењем се одлучује само о судбини иницијативе, али не и о судбини акта чија се уставност или законитост иницијативом оспорава. То ће бити учињено, односно судбина оспореног акта ће бити коначно решена, тек одлуком коју ће Уставни суд донети након окончања поступка оцене уставности и законитости акта који је предмет оцене. Решењем се, такође, одлучује о даљем поступању Уставног суда, да ли се оно окончава по поднетој иницијативи, јер нема ваљаних разлога да буде настављено, или се оно, услед оцене Суда да таквих разлога има, наставља покретањем поступка за утврђивање неуставности. Стога је, по моме суду, крупна мањкавост овога решења, поред основне у вези с којом издвајам мишљење, лежи и у томе што се у одељку V под тач. 1), 2), 3) и 4), како стоји у поднасловима за сваку од тих тачака, „врши оцена уставности“ одређених одредаба Закона о изменама и допунама Закона о судијама које су оспорене поднетим иницијативама, и то не само без претходно донете одлуке да се покрене поступак за оцену њихове уставности, већ и без формалног спровођења тог поступка. Ипак, како је у питању решење, а не одлука, у изреци се не наводи исход извршене оцене уставности која је, како је то садржано у образложењу решења, извршена, тако што би била утврђена њихова уставност, већ се само под тачком 4) наводи да се не прихватају иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности ових одредаба Закона. Зашто се нешто чега има у радњи није нашло и у излогу? Оно што је Суд ценио код одредаба Закона оспореног у наводима иницијатора јесте оправданост захтева који је Суду поднет, у смислу образовања већинског опредељења судија да ли има места и разлога да се оспорене одредбе подвргну поступку испитивања уставности како би се донела одлука о њиховој (не) сагласности са Уставом која би била коначна, извршна и општеобавезујућа (члан 166. став 2. Устава Републике Србије).

Мада претходно изложено питање сматрам веома важним, јер се његовим правилним разумевањем и у складу са таквим разумевањем поступањем Уставног суда на једино исправан начин примењују одговарајуће одредбе Устава Републике Србије и Закона о Уставном суду, сада ћу се вратити основним разлозима због којих издвајам своје мишљење у вези с Решењем о

покретању поступка за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о судијама. Доношењем Закона о изменама и допунама основног Закона о судијама власт, извршна уз помоћ и садејство законодавне, покушава да ревидира резултате спроведеног општег избора судија, на начин који би, по нашем, а можда, зашто не рећи, и њеном мишљењу, понајбоље сачувао привид обима учињених „грешака“, част реформатора и, ако је сада већ икако могуће – углед државе у међународној јавности по питању спроведених реформских потеза у правосуђу. По моме суду, сва је прилика да ће све то бити учињено о трошку угледа судијске професије и професионалне и људске части њених посленика, затим основних начела на којима почивају правна држава и владавина права – начела сталности судијске функције, начела забране ретроактивности, начела правне сигурности и извесности, као и о трошку интегритета и угледа органа задуженог за одбрану Устава, начела уставности и законитости и људских и мањинских права – Уставног суда. Закон о изменама и допунама Закона о судијама понуђен је од стране власти као универзални лек за оздрављење реформисаног судства, хитна медицина која помаже, лечи и оздрављује, а да се претходно одговорно и сагласно професионалној савести нису констатовале и признале праве размере болесног стања у судству изазваног реформским захватом, да се претходно нису истражиле могуће нежељене последице овог исхитреног поступања и одмерила штета коју новоизнађено средство може проузроковати. Не констатујући ни струку ни науку, или, прецизније, упркос струци и науци, јер и струка и наука су кроз своје обраћање јавности одмах након доношења ових измена и допуна основног Закона о судијама јавно изрекле свој став, извршна власт је уз помоћ потребног броја посланика у Народној скупштини издејствовала овај измењени нормативни оквир избора судија и његовим хитним ступањем на снагу започела реформи, сада већ и по сопственом признању оличеном у изменама закона које су, по хитном поступку, ступиле на снагу, неуспеле реформе. Како је Уставни суд у погледу ове правне ствари тек окончао фазу опредељивања за покретање поступка оцене уставности оспорених законских решења, о којима одлука тек треба да буде донета, својим издвојеним мишљењем само ћу указати на основне разлоге због којих је требало, по моме мишљењу, покренути поступке и по другим наводима иницијатора, те, након спроведеног поступка мериторног одлучивања, донети коначну одлуку о њиховој правној ваљаности. У вези с чланом 1. оспореног Закона, којим се мења и допуњава члан 57. основног текста Закона, тако што се уводи могућност изјављивања приговора Високом савету судства у року од 15 дана од дана достављања одлуке о престанку судијске функције, а имајући у виду чињеницу да су и мотив и циљ доношења овог Закона о изменама и допунама Закона о судијама управо превазилажење проблема насталих у поступку тзв. општег избора судија, као једног сегмента правосудне реформе чије је спровођење у току, оправдано се поставља питање да ли оваква одредба може довести до повреде права на правично суђење у даљем току поступка овог, по моме суду, ништа друго до (ре)избора судија, који ће се водити пред

Високим саветом судства. Могућу повреду требало би видети у накнадно отвореној могућности преиспитивања одлука Високог савета судства од стране овог органа, додуше сада у промењеном саставу, које је овај орган донео у време када могућност изјављивања приговора није постојала (тако и З. Ивошевић). Накнадним допуњавањем предвиђене процедуре, којим се омогућава тражење преиспитивања одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције, неспорно се ретроактивно успоставља важење једног законског решења, што сигурно представља спорно уставноправно питање чијом се оценом Уставни суд морао бавити у мериторном поступку. Навод изнет у образложењу донетог решења да иако је уставом утврђено да против одлуке Високог савета судства о престанку судијске дужности судија има право жалбе Уставном суду, и да та одредба ни на који начин не спречава законодавца да у поступку који се претходно води пред Високим саветом судства предвиди постојање и других правних лекова у овој правној ствари, не помаже у отклањању основане сумње у уставност овог законског решења јер је законодавац изменио, употпунио своје решење након што су процедуре по поднетим жалбама неизабраних судија пред Уставним судом започете, док оне трају. Сваки покушај објашњења оваквог поступања законодавца на начин да се њиме уводи само још једно, додатно средство заштите права странака, које већ самим својим увођењем у процедуру снажи њихову позицију и повећава изгледе на успех, слама се пред неумољивим и безизузетним захтевом поштовања начела уставности, са којим се овакво законско решење, по моме суду, засигурно коси. Начин спровођења овако измењене процедуре преиспитивања одлука Високог савета судства о престанку судијске функције уређен је чланом 5. Закона о изменама и допунама, па се тако ставом 2. овога члана предвиђа да се сви поступци по жалбама, односно по уставним жалбама које су неизабране судије поднеле Уставном суду, окончавају ступањем на снагу овог закона и предмети се уступају Високом савету судства. Ставом 3. овога члана предвиђено је да ће се жалбе, односно уставне жалбе из става 2. овога члана сматрати приговором на одлуку Високог савета судства. У овом законском решењу кршење забране ретроактивности је сасвим очигледно, власт нити је хтела, а с обзиром на циљ који је намеравала да постигне, није ни могла да ту очигледну ретроактивност прикрије. Чини ми се да било какво правдање циљем који се таквим поступањем жели постићи, не може отклонити непоштовање устава и кршење члана 197. Устава Републике Србије, којим је утврђено да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1) и да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. став 2). Уставни суд се, према мом мишљењу, морао запитати, и зато покренути поступак оцене уставности члана 5. у целини, да ли је ова очигледна ретроактивност успостављена сагласно Уставом прописаном услови који је оправдава. Члан 5. Закона о изменама и допунама Закона о судијама отвара и питање повреде члана 166. Устава којим је утврђено да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост

и људска и мањинска права и слободе, као и повреде члана 167. којим је уставотворац утврдио надлежност Уставног суда. Како је надлежност Уставног суда део уставне материје, те може бити измењена само уставом, а никако законом како се то овим законским решењима чини, више је него оправдано покренути поступак оцене уставности оваквог решења. Допустити законодавцу да самовласно коригује надлежност Уставног суда увек када му се то учини потребним и упутним, како би се решило једно у суштини увек политичко питање његовим облагањем у сумњиве правно ваљане форме, значи отворити пут без повратка непоштовања Уставног суда, његове уставне позиције и одлука које доноси. На крају, Уставни суд као независан и самосталан државни орган у систему који се заснива на начелу поделе власти самостално доноси одлуке за чије је доношење по уставу надлежан, а законским решењем које је разматрано пред Уставним судом предвиђено је окончање поступака који се воде пред Уставним судом од стране законодавца. Тако је прекршено уставом утврђено правило којим се управо, између осталог, испољава и потврђује та уставом гарантована самосталност и независност Уставног суда који може окончати поступак сопственом одлуком или вољом странке. Одузети Уставном суду предмете по којима, сагласно Уставу Републике Србије, поступа, превести их у надлежност другог органа која у време отпочињања тих процедура није ни постојала, значи противуставно развластити Уставни суд у тим поступцима, значи ускратити странкама које су биле учесници тих поступака право да добију одлуку Уставног суда, значи, такође, учинити Уставни суд, накнадно и опет против важећег Устава, резервним играчем у тој правној ствари у односу на орган који је својим претходним поступањем и довео до поменутог деловања Уставног суда. Може ли се више од једног закона о изменама и допунама постојећег закона, и то у светлости свих чињеница које већ другу годину оптерећују Уставни суд, неизабране судије, изабране судије, грађане који су упућени на деловање правосуђа у Србији, власт која покушава да се са отвореним проблемима избори, у целу ствар укључени део међународне заједнице?

У поднетим иницијативама наведено је и да одредба члана 8. Закона није сагласна члану 196. став 4. Устава, по коме закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и да могу ступити на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења. И овог пута Народна скупштина је, као и много пута до сада, посегнула за „нарочито оправданим разлогом“ који се састоји у стварању могућности да се у најкраћем року спроведе поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства донетих у поступку општег избора судија, а у циљу да Република Србија стекне статус кандидата за чланство у Европској унији до краја 2011. године. Иако се Уставни суд у образложењу овог решења позвао на сопствену праксу и с тим у вези определио да и овог пута као и много пута до сада „начелно укаже“ да је раније ступање на снагу општих аката Уставом утврђено као изузетак од принципа да закони и други општи акти ступају на снагу осмог дана од

дана објављивања, те да из тих разлога уставом допуштени изузетак треба да буде тумачен рестриктивно, из чега следи и обавеза доносиоца сваког општег акта да само изузетно, у случају када утврди да објективно постоје не само „оправдани“ већ, како Устав утврђује „нарочито оправдани“ разлози, предвиди да одређени општи акт ступи раније на снагу, оваквим опредељењем, по моме мишљењу, нужно се отварају следеће питања. Прво се односи на поменуту праксу „начелног указивања“ којој прибегава Уставни суд, већ по ко зна који пут. Како време одмиче, законодавац се све чешће и лакше комодира у односу на Уставом утврђено начело законитости и по устаљеном обрасцу, који је створен управо олаквим приступом значењу и значају овог начела, проглашава безмало свако своје поступање изузетним, правдајући тако његову упитну уставност. Уставни суд, са своје стране, препушта законодавцу потпуну аутономију у овој ствари, као да није настао и опстао као институција успостављена уставом управо зарад и у циљу пружања отпора, правног, на уставу заснованог, манљивим радњама законодавца. Овде се наш заштитник устава понаша као било који други орган или грађанин појединац, који је мишљења да законодавац може и сме све, само зато што је народно представничко тело. И јесте велика моћ концентрисана у законодавцу управо из разлога што овај орган представља народ, грађане у малом, али и то народно представништво је под важећим Уставом, оно му је обавезно, као и сви други субјекти тога друштва, а Уставни суд је орган који треба да својим одлукама санкционише свако поступање у коме препозна да је законодавац изгубио ту основну чињеницу из вида. Практика начелног указивања изгубила је свој смисао самим својим тако честим понављањем, на које се управо у образложењу решења указује, тако да је сасвим контрапродуктивно позивати се на бројне истоврсне случајеве једнаког поступања Уставног суда, јер се тиме само потврђује теза да законодавац таква начелна указивања не поштује, да и поред њиховог упорног понављања од стране Уставног суда поступа и даље на начин у вези с којим се и упозорава. Друго питање које се отвара оваквим поступањем Уставног суда у вези с тачком 8) Закона односи се на сам „нарочито оправдани разлог“. О томе сам већ нешто писала у претходном издвојеном мишљењу, па како су ствари, по својој природи, своје значењу и последицама које производе у суштини истоветне, овога пута нећу понављати свој став. Без обзира на то о ком политичком циљу који се жели достићи је реч, без обзира на оцену или процену рокова који се морају поштовати да би се тај циљ остварио, остаје као темељно начело правне државе и владавине права нужна обавеза поштовања начела уставности и законитости, одредаба сопственог устава и међународно прихваћених стандарда поступања. Па управо да би се наведени циљ остварио, потребно је доказати сваким поступком који као држава предузимамо да чинимо све и на начин како то чине они којима желимо да се приближимо и део чијег организованог система стремимо да постанемо. Иначе, у сводној оцени мере у којој држава Србија испуњава потребне услове за статус кандидата и потом члана Европске уније нужно ће се наћи и ово садашње поступање извршне и законодавне власти, као што се нашло,

те оцене су већ дуго пред нама, и оно пређашње, које је било провокација за ово данашње деловање. Моја је бојазан, а ово решење је учвршћује, да ће се и сам Уставни суд наћи као део органа који је поступао на начин како то не би чинили, и како не чине, уставни судови земаља које већ давно јесу у Европској унији. Тамо су и стигле брже и пре нас, између осталог, вероватно и зато што су приликом доношења одлука, сви, и извршна и законодавна власт и само уставно судство строго и предано поштовали како своја сопствена уставна решења, тако и поменуте међународне стандарде. Управо зарад постојања ове бојазни, ја сам се одлучила да у овој правној ствари издвојим своје мишљење.

Судија,
Др Оливера Вучић

Закон о јавном тужилаштву
(„Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10)
– члан 64, члан 65. ст. 5. и 6, члан 73. став 1. и члан 94. став 2.

Прописивањем могућности да заменик јавног тужиоца буде упућен у други државни орган, која се остварује само уз писмену сагласност заменика јавног тужиоца, законодавац није прекорачио своја Уставом утврђена овлашћења да организацију, надлежност и рад јавног тужилаштва уреди законом, нити се уређивање поступка за упућивање може довести у везу са независношћу судства, односно утицати на самосталност јавног тужилаштва као државног органа.

Овлашћење министра надлежног за правосуђе да може предложити упућивање заменика јавног тужиоца у министарство којим руководи, као и да приликом одлучивања о његовом упућивању учествује као члан Државног већа тужилаца, није несагласно уставном начелу забране сукоба интереса.

Одредбом члана 165. Устава није утврђена надлежност Државног већа тужилаца да доноси решење о упућивању заменика јавног тужиоца у други државни орган, институцију надлежну за обуку у правосуђу или у међународну организацију у области правосуђа али наведеном уставном одредбом није исцрпена надлежност Државног већа тужилаца, јер је њоме утврђено да Државно веће тужилаца врши и друге послове одређене законом.

Законско решење према којем јавни тужилац или заменик јавног тужиоца могу да се баве наставном и научном делатношћу уз накнаду, ван радног времена без посебног одобрења, а у току радног времена само у случајевима који су одређени законом, није неспојиво са јавнотужилачком функцијом, нити се на тај начин врши проширивање надлежности јавног тужилаштва, јер се наведене делатности не могу подвести под гоњење учинилаца кривичних и других кажњивих дела и предузимање мера за заштиту уставности и законитости.

Прописивањем права избора основне плате премештеног, односно упућеног заменика јавног тужиоца у зависности од тога да ли је она повољнија за њега, не нарушава се уставно начело забране дискриминације, односно на тај начин се премештени, односно упућени заменици јавних тужилаца не стављају у повољнији положај у односу на све друге заменике јавних тужилаца, с обзиром на то да се не налазе у истој правној ситуацији.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 64, члана 65. ст. 5. и 6, члана 73. став 1. и члана 94. став 2. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу Закона из тачке 1).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредаба члана 64, члана 65. ст. 5. и 6, члана 73. став 1. и члана 94. став 2. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10). У иницијативи се наводи да оспорене одредбе Закона о јавном тужилаштву нису у складу са циљевима и начелима владавине права, поделе власти, забране сукоба интереса, једнаке доступности радних места, забране дискриминације, самосталности јавног тужилаштва и неспојивости тужилачке функције који су утврђени у чл. 1, 3. до 6, 21, 60, 157, 159. до 161, 163. и 165. Устава и општеприхваћеним правилима међународног права. Иницијатор сматра да одредба члана 64. став 1. Закона није у складу са Уставом по више основа, а посебно из разлога што Устав не прописује могућност упућивања заменика јавног тужиоца у друге органе и организације, односно могућност да се то пропише законом. Наводи да овим и другим одредбама Закона није утврђено да ли за време упућивања заменик јавног тужиоца задржава функцију и наставља обављање послова у тужилаштву, или задржава функцију, а не обавља послове у тужилаштву или се разрешава функције како не би био у сукобу интереса због обављања „стручних послова“ у органима управе који истовремено доносе и одређене прописе од значаја за вршење тужилачке функције и рад јавног тужилаштва. Из наведеног следи да је нејасан и радноправни статус заменика јавног тужиоца за време „упућивања“. Иницијатор сматра да прописивање могућности упућивања заменика јавног тужиоца у друге органе, установе, организације и међународне организације није у складу са уставним начелом независности судске власти из члана 4. став 4. Устава, као ни са одредбом члана 156. став 1. Устава, којом је утврђено да је јавно тужилаштво самосталан државни орган. Прописивањем могућности

да министар надлежан за правосуђе може бити предлагач одлуке о упућивању, а затим о свом предлогу одлучивати као члан Државног већа тужилаца, по мишљењу иницијатора, повређено је уставно начело забране сукоба интереса из члана 6. Устава. Одредба члана 64. Закона према којој је за предлагање упућивања заменика јавног тужиоца у међународну организацију надлежан руководиоца те организације, по мишљењу иницијатора, није у складу са општеприхваћеним правилима да представнике, па и службенике у међународним организацијама предлажу државе чији су они држављани. Подносилац иницијативе сматра да одредба члана 64. став 4. Закона није у складу са одредбом члана 165. Устава којом је утврђена надлежност Државног већа тужилаца у погледу избора и престанка функције јавних тужилаца и њихових заменика, јер се наведеном одредбом Устава не утврђује право Државног већа да доноси одлуку о упућивању заменика јавног тужиоца у друге органе или организације, односно (привременом) престанку вршења функције по том основу. По наводима подносиоца иницијативе, спорна је и одредба члана 65. став 5. Закона којом је тужиоцима дозвољено да се ван радног времена баве наставном и научном делатношћу уз накнаду, зато што се бављење делатношћу може вршити само ако тужилац оснује правно лице које је регистровано за обављање тих делатности, или је у радном или другом уговорном односу са таквим правним лицем, а што је неспојиво са тужилачком функцијом. Наиме, Уставом је у члану 163. став 2. утврђено да се законом уређује који су послови неспојиви са тужилачком функцијом, али је то уређивање, по мишљењу иницијатора, ограничено начелима и циљевима утврђеним Уставом, а у овом случају је очито да су овакви послови и интереси неспојиви. Што се тиче оспорене одредбе члана 65. став 6. Закона, иницијатор истиче да ова одредба Закона није у складу са чланом 156. став 1. Устава, којим су утврђени положај и надлежност јавног тужилаштва, јер се надлежност утврђена Уставом не може проширивати законом, а посебно се не може односити на обављање било које делатности, јер се државни органи не баве делатностима. По схватању иницијатора, прописивањем права да тужилац може у току радног времена да се бави научном и наставном делатношћу врши се проширивање надлежности јавног тужилаштва на бављење том делатношћу. Оспоравајући одредбу члана 73. став 1. Закона иницијатор истиче да ова одредба Закона није у складу са одредбама члана 21. и члана 60. став 4. Устава, јер заменика јавног тужиоца упућеног у министарство, установу или организацију доводе у привилегован положај у односу на друге запослене на истим пословима код истог послодавца, одређујући да ће примати плату заменика јавног тужиоца ако је то за њега повољније. Поводом оспорене одредбе члана 94. став 2. Закона иницијатор сматра да ова одредба Закона у делу који се односи на право министра надлежног за правосуђе да може покренути поступак за разрешење јавног тужиоца или његовог заменика, није у складу са чланом 4. став 4. и чл. 6, 156. и 160. Устава, јер се наведеним овлашћењем министра, који је носилац извршне власти, нарушава начело поделе власти и начело самосталности јавног тужилаштва. Чињеницом да министар као члан Државног већа

тужилаца одлучује о свом предлогу за разрешење повређен је члан 6. Устава о забрани сукоба интереса, а како је у исто време министар и члан Владе која је надлежна за предлагање разрешења јавног тужиоца по члану 161. став 2. Устава, то се министар поново налази у ситуацији да одлучује о сопственом предлогу. С обзиром на то да је чланом 160. Устава утврђено да вршиоци тужилачке функције за свој рад одговарају надређеном тужиоцу, односно Народној скупштини, истиче се да ова одредба Закона није у сагласности ни са овим чланом Устава, јер посредно уводи одговорност свих јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца према министру, као представнику извршне власти. Подносилац иницијативе, такође, тражи да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона о јавном тужилаштву.

Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10) донела је Народна скупштина 22. децембра 2008. године, на основу члана 97. тачка 16) Устава Републике Србије, који утврђује да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује организацију и рад републичких органа, и члана 157. Устава, према коме се оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују законом. Закон је ступио на снагу даном конституисања Државног већа тужилаца, а примењује се од 1. јануара 2010. године, изузев одредаба чл. 74. до 84. овог закона, које су почеле да се примењују од дана конституисања Државног већа тужилаца. Овим законом уређују се организација и надлежност јавних тужилаштава, услови и поступак за избор и престанак функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, права и дужности јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, вредновање рада јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, напредовање и дисциплинска одговорност јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, обављање послова правосудне управе и тужилачке управе у јавним тужилаштвима, обезбеђивање средстава за рад јавних тужилаштава и друга питања од значаја за рад јавних тужилаштава (члан 1).

Оспореним одредбама Закона о јавном тужилаштву прописано је: да заменик јавног тужиоца може бити упућен, ради обављања стручних послова, у Државно веће тужилаца, министарство надлежно за правосуђе, институцију надлежну за обуку у правосуђу и међународну организацију у области правосуђа, да се упућивање из става 1. овог члана врши на предлог руководиоца органа, односно институције или организације у коју се заменик јавног тужиоца упућује, по прибављеном мишљењу јавног тужиоца у коме заменик јавног тужиоца врши своју функцију, уз писмену сагласност заменика јавног тужиоца, да упућивање може трајати најдуже три године и да решење о упућивању доноси Државно веће тужилаца (члан 64); да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца може, ван радног времена, да се без посебног одобрења бави наставном и научном делатношћу, уз накнаду, да у случајевима одређеним законом, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца може, у току радног времена, да обавља наставну и научну делатност (члан 65. ст. 5. и 6); да заменик јавног тужиоца који је премештен, односно упућен у друго јавно тужилаштво, министарство надлежно за правосуђе, установу

или међународну организацију има право на основну плату заменика јавног тужиоца тог јавног тужилаштва, односно основну плату у министарству надлежном за правосуђе, установи или међународној организацији у коју је премештен, односно упућен, ако је за њега повољнија (члан 73. став 1); да се поступак за разрешење покреће предлогом јавног тужиоца, непосредно вишег јавног тужиоца, Републичког јавног тужиоца, министра надлежног за правосуђе, органа надлежних за вредновање рада и Дисциплинске комисије, као и да поступак за разрешење јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца може покренути и Државно веће тужилаца по службеној дужности (члан 94. став 2).

Уставом је утврђено: 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. став 2); да је судска власт независна (члан 4. став 4); да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима и да се постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређује Уставом и законом (члан 6); да су сви пред Уставом и законом једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да свако има право на слободан избор рада, да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. ст. 2. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тачка 16)); да је јавно тужилаштво самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости, да јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона (члан 156); да се оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређује законом (члан 157. став 1); да функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац, да јавног тужиоца бира Народна скупштина, на предлог Владе, да мандат јавног тужиоца траје шест година и да може бити поново биран, да заменик јавног тужиоца замењује јавног тужиоца при вршењу тужилачке функције и да је дужан да поступа по његовим упутствима, да Народна скупштина, на предлог Државног већа тужилаца, бира за заменика јавног тужиоца лице које се први пут бира на ову функцију, да мандат заменику јавног тужиоца који је први пут изабран на функцију траје три године, да Државно веће тужилаца, у складу са законом, бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције, у истом или другом јавном тужилаштву, да Државно веће тужилаца одлучује и о избору заменика јавних тужилаца који су на сталној функцији у друго или више јавно тужилаштво (члан 159); да је Републички јавни тужилац одговоран за рад јавног тужилаштва и за свој

рад Народној скупштини, да јавни тужиоци одговарају за рад јавног тужилаштва и за свој рад Републичком јавном тужиоцу и Народној скупштини, а нижи јавни тужиоци и непосредно вишем јавном тужиоцу, да заменици јавног тужиоца одговарају за свој рад јавном тужиоцу (члан 160); да одлуку о престанку функције јавног тужиоца, у складу са законом доноси Народна скупштина, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Владе, те да одлуку о престанку функције заменика јавног тужиоца, у складу са законом, доноси Државно веће тужилаца (члан 161. ст. 2. и 3); да је забрањено политичко деловање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, да се законом уређује које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са тужилачком функцијом (члан 163); да Државно веће тужилаца предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву, одлучује у поступку за престанак функције заменика јавних тужилаца, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом (члан 165).

Из наведених одредаба Устава следи да је Република Србија надлежна да уреди и обезбеди организацију, надлежност и рад републичких органа, као и да је јавно тужилаштво самосталан државни орган, чије се оснивање, организација и надлежност уређују законом. На тај начин је самим Уставом опредељен предмет закона који регулише материју која се односи на јавно тужилаштво, а што је конкретизовано чланом 1. оспореног Закона. Одредбама овог закона су уређена и права и дужности јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца у обављању јавнотужилачке функције, што, између осталог, обухвата и упућивање заменика јавног тужиоца, ради обављања стручних послова у Државно веће тужилаца, министарство надлежно за правосуђе, институцију надлежну за обуку у правосуђу или међународну организацију у области правосуђа (оспорени члан 64). Упућивање се, према Закону, врши на предлог руководиоца тих органа, институција и организација, уз писмену сагласност заменика јавног тужиоца и не може трајати дуже од три године, а решење о упућивању доноси Државно веће тужилаца. Оцењујући уставност оспорених одредаба члана 64. Закона, Уставни суд је оценио да упућивање заменика јавног тужиоца у други државни орган представља законску могућност која се у оквиру обављања јавнотужилачке функције може остварити само уз писмену сагласност заменика јавног тужиоца. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да оваквим уређивањем законодавац није прекорачио своја овлашћења утврђена Уставом да се организација, надлежност и рад јавног тужилаштва уређују законом.

У погледу навода иницијатора да је оспореним одредбама члана 64. Закона повређено уставно начело независности судске власти из члана 4. став 4. Устава, као и одредба члана 156. став 1. Устава о самосталности јавног тужилаштва, Уставни суд је оценио да се уређивањем поступка за упућивање заменика јавног тужиоца у други државни орган ради обављања

стручних послова, не може довести у везу са независношћу судства, нити може утицати на самосталност јавног тужилаштва као државног органа. Уређење власти у правном поретку Републике Србије се темељи на подели власти, па се однос судске власти према законодавној и извршној заснива на равнотежи и међусобној контроли (члан 4. ст. 2. и 3. Устава). Уставни суд истиче да је вршење судске власти поверено судовима чије оснивање, организацију, надлежност, уређење и састав прописује закон (члан 143. ст. 1. и 2. Устава). Једну од најважнијих гаранција независности судства представља начело уставности и законитости. У складу са њим, судови суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора (члан 142. став 2. Устава). Када је реч о самосталности јавног тужилаштва, Суд указује да је јавно тужилаштво самостални државни орган који врши функцију прогона учинилаца кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости (члан 156. став 1. Устава). Самосталност јавног тужилаштва се у организационом смислу огледа у издвојености тужилаштва од осталих органа управе, док се самосталност у функционалном смислу може сагледати како у односу на носиоце власти, а посебно на суд, тако и у односу на учеснике у поступку. Оцењујући наводе иницијатора да се оспореним одредбама члана 64. Закона крши уставно начело забране сукоба интереса из члана 6. Устава, због тога што министар надлежан за правосуђе може предложити упућивање заменика јавног тужиоца у министарство којим руководи, као и да приликом одлучивања о његовом упућивању учествује као члан Државног већа тужилаца, Уставни суд сматра да се наведена законска одредба не може довести у везу са овим уставним начелом. У прилог томе, Суд указује да забрана сукоба интереса представља један од инструмената којима се обезбеђује поштовање начела поделе власти (персонална подела власти) и владавине права. С обзиром на то да је министар надлежан за послове правосуђа на основу члана 164. став 3. Устава одређен као члан по положају Државног већа тужилаца, то је условило и његову другу функцију члана Државног већа тужилаштва, као обавезну. Поводом навода иницијативе да одредбом члана 165. Устава није утврђена надлежност Државног већа тужилаца да доноси решење о упућивању заменика јавног тужиоца у други државни орган, институцију надлежну за обуку у правосуђу или у међународну организацију у области правосуђа, Уставни суд је оценио да наводи иницијатора нису оправдани, с обзиром на то да наведеном уставном одредбом није исцрпена надлежност Државног већа тужилаца, јер је њоме утврђено да Државно веће тужилаца врши и друге послове одређене законом. Један од послова Државног већа тужилаца који су одређени законом је и доношење решења о упућивању заменика јавног тужиоца у други државни орган, институцију или међународну организацију, сагласно одредби члана 64. став 4. Закона о јавном тужилаштву. Из тих разлога, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 64. став 4. Закона није у несагласности са чланом 165. Устава.

У односу на оспорене одредбе члана 65. ст. 5. и 6. Закона, Уставни суд најпре констатује да је одредбама члана 65. Закона о јавном тужилаштву уређен однос других функција, послова или приватних интереса са функцијом јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, сагласно одредби члана 163. став 2. Устава којом је утврђено да се наведена материја уређује законом. Полазећи од тога, законодавац је са једне стране одредио функције, послове и приватне интересе који нису спојиви са функцијом јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, а са друге стране функције и послове које могу да обављају за време вршења функције јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца. Један од предвиђених послова који се не коси са функцијом јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца је бављење наставном и научном делатношћу, које је регулисано оспореним одредбама члана 65. ст. 5. и 6. Закона. Наиме, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца је дозвољено да се баве наставном и научном делатношћу уз накнаду, ван радног времена и без посебног одобрења, док им је бављење овом делатношћу у време радног времена дозвољено само у случајевима који су одређени законом. Разматрајући наведена законска решења, Уставни суд је оценио да се њима не крше одредбе члана 156. Устава, којима је утврђен положај јавног тужилаштва као самосталног државног органа, јер се вршење послова из наставне и научне делатности од стране јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца не може сматрати повредом самосталности државног органа, будући да се ти послови и не врше у оквиру обављања јавнотужилачке функције као такве. Што се тиче навода иницијатора да се одредбом члана 65. став 6. Закона врши проширивање надлежности јавног тужилаштва на тај начин да се прописује да јавни тужилац или заменик јавног тужиоца могу и за време радног времена да обављају наставну и научну делатност, Уставни суд указује да се ова одредба Закона не може довести у везу са чланом 156. Устава. С обзиром на то да се наведене делатности не могу подвести под гоњење учинилаца кривичних и других кажњивих дела и предузимање мера за заштиту уставности и законитости, неоснована је тврдња да је одредбом члана 65. став 6. Закона проширена надлежност јавног тужилаштва која је утврђена Уставом.

Наводи иницијатора да се оспореном одредбом члана 73. став 1. Закона којом је предвиђено право избора основне плате премештеног, односно упућеног заменика јавног тужиоца у зависности од тога да ли је она повољнија за њега, нарушава основно начело забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се на тај начин премештени, односно упућени заменици јавних тужилаца стављају у повољнији положај у односу на све друге заменике јавних тужилаца, пошто за исти посао имају право избора основне плате, нису оправдани, с обзиром на то да се ради о заменицима јавних тужилаца који се не налазе у истој правној ситуацији. Наиме, суштина премештаја, односно упућивања заменика јавног тужиоца у друго јавно тужилаштво, други државни орган, институцију или међународну организацију је обављање послова у органима, институцијама и организацијама у које су премештени, односно упућени, ради обављања стручних послова, што је чињеница која

их битно разликује од осталих заменика јавних тужилаца. Поред тога, до премештаја, односно упућивања долази на захтев или предлог надлежног органа, што представља предуслове за одређивање наведеног права избора основне плате, ради заштите права на плату заменика јавних тужилаца који су премештени, односно упућени у други државни орган. Када је реч о наводима да се овом оспореном одредбом Закона нарушава право на правичну накнаду из члана 60. став 4. Устава, Уставни суд је оценио да је управо оваквим уређењем права на избор основне плате у случају премештаја, односно упућивања заменика јавног тужиоца, наведено уставно право заштићено, јер је омогућен избор основне плате који је повољнији за заменика јавног тужиоца.

Поводом оспоравања права министра надлежног за правосуђе да буде један од подносилаца предлога за покретање поступка за разрешење јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, које је утврђено оспореном одредбом члана 94. став 2. Закона, Уставни суд је оценио да се наведеном одредбом Закона не нарушава начело поделе власти из члана 4. став 4. Устава нити самосталност јавног тужилаштва утврђена чланом 156. став 1. Устава. Суд најпре истиче да јавно тужилаштво не представља грану власти. Поред тога, самосталност јавног тужилаштва се не може довести у питање подношењем предлога за разрешење, јер у покренутом поступку одлуку о предлогу самостално доноси Државно веће тужилаца, у којем већину чланова чине јавни тужиоци или заменици јавних тужилаца са сталном функцијом. У погледу навода иницијатора да се овом оспореном одредбом Закона посредно уводи одговорност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца према министру надлежном за правосуђе, што би било у супротности са одредбама члана 160. ст. 2. и 3. Устава којима је утврђена одговорност јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, Уставни суд је оценио да се оспорена одредба не односи на утврђивање одговорности јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, већ се њоме прописује надлежност и покретање поступка за њихово разрешење, па се стога не могу довести ни у какву правну везу оспорена одредба члана 94. став 2. Закона и одредбе члана 160. ст. 2. и 3. Устава. Како је иницијатор и поводом ове оспорене одредбе Закона истакао њену несагласност са начелом забране сукоба интереса из члана 6. став 1. Устава из истих разлога који су наведени приликом оспоравања одредаба члана 64. Закона, Уставни суд је на основу истих аргумената истакнутих приликом оцене уставности одредаба члана 64. Закона, оценио да се одредба члана 94. став 2. Закона не може довести у правну везу са уставним начелом забране сукоба интереса из члана 6. Устава. О овим питањима Уставни суд је већ заузео став у Одлуци број IY-179/2002 од 19. јуна 2003. године („Службени гласник РС“, број 70/03).

На основу свега 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 одредаба члана 64, члана 65. ст. 5. и 6, члана 73. став 1. и члана 94. став 2. оспореног Закона о јавном тужилаштву, па иницијативу није прихватио.

Како је Суд донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорених одредаба Закона о јавном тужилаштву, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, као у тачки 2) изреке.

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

Решење Уставног суда

Број ПУз-345/2009 од 10. фебруара 2011. године

Закон о безбедности саобраћаја на путевима
(„Службени гласник РС“, број 41/09)
– чл. 325. до 336. и члан 338.

Режим и безбедност у свим врстама саобраћаја, као и питања одговорности и санкција за непоштовање закона, сагласно Уставу, уређују се законом, а уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду примењени и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност друкчијег уређивања истих питања. Како су одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима прописане врсте санкција предвиђене и Законом о привредним преступима и Законом о прекршајима, а распон новчаних казни за привредне преступе и прекршаје, као и друге врсте санкција, оспореним одредбама Закона одређени у оквиру распона новчаних и других казни предвиђених наведеним (системским) законима, Уставни суд није прихватио иницијативу.

Устав у погледу одређивања санкција, осим за смртну казну, не садржи посебна ограничења, те одређивање за које ће се повреде закона прописати санкције, њихова врста и висина, ствар је целисходности, односно казнене политике у одговарајућој области.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 325. до 336. и члана 338. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, број 41/09).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 325. до 336. и члана 338. Закона наведеног у изреци. По мишљењу подносиоца иницијативе, оспорене одредбе Закона, будући да

прописују новчане казне за привредне преступе и прекршаје у висини која „није у пропорцији са нашим примањима“, „драконске су, понижавајуће и вређају достојанство човека“, те су стога у супротности са одредбама члана 25. Устава којима се јемчи неповредивост физичког и психичког интегритета.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да су оспореним одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, број 41/09), прописане: новчане казне за привредне преступе из члана 325. Закона, и то: новчана казна у износу од 300.000 до 2.000.000 динара за правно лице и 20.000 до 200.000 динара за одговорно лице у правном лицу (члан 325); прекршајне казне за правно лице, и то: за прекршаје из члана 326. Закона, новчана казна у износу од 100.000 до 800.000 динара за правно лице, 6.000 до 50.000 динара за одговорно лице у правном лицу и 6.000 до 50.000 динара за одговорно лице у државном органу, односно органу јединица локалне самоуправе (члан 326); новчана казна у износу од 60.000 до 600.000 динара за правно лице, 3.000 до 30.000 за одговорно лице у правном лицу и 3.000 до 30.000 динара за одговорно лице у државном органу, односно органу јединице локалне самоуправе – за прекршаје из члана 327. Закона (члан 327); прекршајне казне за предузетнике за прекршаје из члана 328. Закона, и то: новчана казна у износу од 100.000 до 500.000 динара (члан 328) и прекршајне казне за физичко лице, и то: казна затвора од 30 до 60 дана, односно 45 до 60 дана и 15, односно 17 казних поена, као и заштитна мера забране управљања моторним возилом – за поступање предвиђено одредбама члана 329. Закона (члан 329); казна затвора од најмање 15 дана и 14 казних поена за прекршаје одређене одредбама члана 330. Закона, а ако је возач приликом извршења наведених прекршаја проузроковао саобраћајну незгоду казна затвора од најмање 45 дана и 16 казних поена (члан 330); новчана казна у износу од 15.000 до 30.000, односно 30.000 до 50.000 динара или казна затвора у трајању до 30, односно 60 дана за прекршаје из члана 331. Закона (члан 331); новчана казна у износу од 6.000 до 20.000 динара, односно у износу од 10.000 до 40.000 динара или казна затвора до 45 дана – за прекршаје из члана 332. Закона (члан 332); новчана казна у износу од 3.000, односно од 5.000 до 15.000 динара – за прекршаје из члана 334. Закона (члан 334); број казних поена који се (кумулативно) изриче за повреде појединих одредаба наведених у члану 335. Закона и за случајеве предвиђене одредбама члана 336. Закона, као и за које се повреде возачу (кумулативно) изриче заштитна мера забране управљања моторним возилом (члан 338). Законом о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, број 53/10) извршена је допуна члана 330. Закона, тако што је за прекршаје наведене у том члану Закона предвиђена могућност алтернативног изрицања новчане казне за прекршаје физичког лица у распону од 100.000 до 120.000, односно у распону од 120.000 до 150.000 динара.

Уставом Републике Србије је утврђено: да је физички и психички интегритет неповредив и да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка

(члан 25); да свако има право на личну слободу и безбедност (члан 27); 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 (члан 34. став 1); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката, режим и безбедност у свим врстама саобраћаја (члан 97. тач. 2) и 13)).

Законом о безбедности саобраћаја на путевима уређена су правила саобраћаја, понашање учесника у саобраћају на путу, ограничења саобраћаја, знаци и наредбе којих се морају придржавати учесници у саобраћају, услови које морају да испуњавају возачи за управљање возилима, услови које морају да испуњавају возила, као и друга питања која се односе на безбедност саобраћаја на путевима (члан 1), а одредбама чија се уставност иницијативом оспорава прописане су казне за поступање учесника супротно Законом прописаним правилима понашања у саобраћају на путу. Полазећи од тога да се, сагласно Уставу, режим и безбедност у свим врстама саобраћаја уређују законом, као и да се законом уређују и обезбеђују одговорност и санкције за повреду слобода и права утврђених Уставом и за повреду закона, Уставни суд је оценио да су оспореним одредбама Закона којима су прописане санкције за поједина поступања супротно Закону, уређени односи у оквиру Уставом утврђеног овлашћења. Како Устав у погледу одређивања санкција, осим за смртну казну, не садржи посебна ограничења, одређивање за које ће се повреде закона прописати санкције, те која ће се врста и висина санкција прописати законом, по схватању Суда, ствар је целисходности, односно казнене политике у одговарајућој области.

Будући да се иницијативом оспоравају казнене одредбе, односно висина прописаних новчаних казни за привредне преступе и прекршаје, Уставни суд је приликом оцене уставности имао у виду и да ли су санкције – врста и висина предвиђене оспореним одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима, као посебним законом који уређује ову област одређене у складу са законима којима се та питања уређују на системски начин. Наиме, иако сагласно одредбама члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да оцењује међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка утврђено одредбом члана 4. став 1. Устава, по схватању Суда, налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду примењени и у тзв. споредном законодавству, односно у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност друкчијег уређивања истих питања.

У том смислу Уставни суд је констатовао да је Законом о привредним преступима („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 74/87, 57/89 и 3/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 24/94, 28/96 и 64/01 и „Службени гласник РС“, број 101/05), којим су уређени привредни преступи, одређено да се за правно лице новчана казна за привредни преступ може прописати у распону од 10.000 до 3.000.000 динара а за одговорно лице од 2.000 до

200.000 динара (члан 18. став 1). Такође, Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09) одређено је: да се за прекршај може прописати казна затвора у трајању од једног до шездесет дана (члан 32. став 1); да се за прекршаје против безбедности саобраћаја на путевима законом могу прописати казнени поени у распону од 1 до 18 (члан 34. став 1); да се за прекршаје законом или уредбом новчана казна може прописати у распону од 5.000 до 150.000 динара за физичко или одговорно лице, од 100.000 до 2.000.000 динара за правно лице и од 10.000 до 500.000 динара за предузетника (члан 35. став 1); да се за прекршаје, поред осталог, може прописати заштитна мера забране управљања моторним возилом у трајању од 30 дана до једне године (чл. 47. и 52).

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да су одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима прописане врсте санкција предвиђене и Законом о привредним преступима и Законом о прекршајима, као и да је распон новчаних казни за привредне преступе и прекршаје, као и других врста санкција, оспореним одредбама Закона одређен у оквиру распона новчаних и других казни предвиђених наведеним (системским) законима, Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио иницијативу, јер није нашао основа за покретање поступка поводом ове иницијативе.

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

Решење Уставног суда

Број ПУз-779/2010 од 10. фебруара 2011. године

Закон о пољопривредном земљишту
(„Службени гласник РС“, бр. 62/06, 65/08 и 41/09)
– члан 3.

Уставно овлашћење законодавца да уређује и обезбеђује услове за коришћење пољопривредног земљишта, као добра од општег интереса, обухвата и овлашћење да законом предвиди могућност и пропише услове и начин промене намене пољопривредног земљишта.

Оспорена одредба којом је утврђено да се пољопривредно земљиште које је у складу са посебним законом одређено као грађевинско земљиште, до привођења планираној намени, користи за пољопривредну производњу, представља норму декларативног карактера, која не утиче на стечена права власника или корисника тог земљишта, нити уређује својинске односе на пољопривредном земљишту.

Питање утврђивања стечених права на пољопривредном земљишту у смислу ограничења права или располагања правом је у домену примене прописа, те није у надлежности Уставног суда, као ни оцена међусобне сагласности закона.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 3. Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 65/08 и 41/09).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења Измена програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Новог Сада за 2008. годину.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредбе члана 3. Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 65/08 и 41/09). У иницијативи се наводи: да је оспорена одредба Закона сама по себи контрадикторна; да је њоме поистовећен правни статус пољопривредног земљишта са фактичким стањем, што је у супротности са чланом 82. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 72/09), којим је предвиђено да „грађевинско земљиште јесте земљиште одређено законом и планским документом као грађевинско, које је предвиђено за градњу и редовно коришћење објекта, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката“, те да се пољопривредно земљиште користи независно од постојећег планског акта, јер за такво земљиште плански акт и не постоји. Затражена је обустава извршења Измена програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Новог Сада за 2008. годину, до доношења коначне одлуке. У допуни иницијативе затражена је оцена уставности оспорене одредбе Закона у односу на одредбе члана 84. став 3, члана 86. и члана 88. Устава Републике Србије, а разлог оспоравања подносилац иницијативе налази у тврдњи да се „стечена права иницијатора и у јавне књиге уписано право коришћења земљишта као грађевинског, умањују“. Наиме, по мишљењу иницијатора, право приватне својине на грађевинском земљишту које се остварује конверзијом права коришћења у право својине по члану 100. Закона о планирању и изградњи, ограничава се, али само на пољопривредном земљишту. Стога је, по мишљењу иницијатора, „евидентно да ове две категорије земљишта (грађевинско и пољопривредно) имају различит правни статус, а сагласно томе и њиховим титуларима дају одговарајућа права и различита средства заштите истих“.

У одговору доносиоца акта наводи се: да Законом утврђен појам пољопривредног земљишта и његова дефиниција отклања недоумицу о томе да ли се земљиште које се користи за пољопривредну производњу, а урбанистичким планом је за то земљиште предвиђена друга намена, сматра пољопривредним или грађевинским земљиштем, односно да ли се на њега примењују прописи који се односе на грађевинско или на пољопривредно земљиште; да се намена

површина и грађевински рејони утврђују генералним урбанистичким планом, а други урбанистички параметри разрађују се урбанистичким планом нижег реда; да од одређивања пољопривредног земљишта за грађевинско, односно од доношења планског акта до привођења земљишта планираној намени, може да прође и више година, те би то земљиште постало запуштено ако се не користи за пољопривредну производњу и да се право корисника, односно власника пољопривредног земљишта оспореном одредбом Закона не нарушава, односно не ограничава тиме што се одређује да се оно и даље користи за пољопривредну производњу до његовог привођења намени. Имајући у виду да је пољопривредно земљиште намењено пољопривредној производњи, доносилац акта сматра да се Законом омогућује власнику да може користити то земљиште са дотадашњом наменом, да не би претрпео штету. Стога се истиче да се прописивање начина коришћења пољопривредног земљишта не може сматрати ограничењем располагања, јер је у интересу власника и у општем интересу. Такође се истиче да оспорена одредба Закона ни на који начин не утиче на право располагања оваквим земљиштем (продају, залагање, давање у закуп и слично, у складу са законом).

Устав Републике Србије јемчи приватну, задружну и јавну својину. Јавна својина је државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, сви облици својине имају једнаку правну заштиту, а средства се из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (члан 86. ст. 1. и 3). Одредбом члана 87. став 1. Устава утврђено је да су у државној имовини природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије и да у државној имовини могу бити и друге ствари и права, у складу са законом, ставом 2. истог члана утврђено је да физичка и правна лица могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби, под условима и на начин предвиђен законом, а ставом 4. – да се имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују законом. Према одредби члана 88. став 1. Устава, коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, слободно је. Сагласно одредбама члана 97. тач. 12) и 17) Устава, Република Србија, између осталог, уређује организацију и коришћење простора и уређује и обезбеђује остале односе који су од значаја за републику.

Сходно уставном овлашћењу, Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09), прописују се услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката. Према том закону, уређење простора врши се просторним и урбанистичким планирањем, односно доношењем просторних и урбанистичких планова којима се уређује стање у простору и утврђује намена површине. Одредбама члана 85. Закона, дефинисано је градско грађевинско земљиште и прописано је да се оно одређује планским документом којим се не мења облик својине на земљишту које се одређује као градско грађевинско земљиште. Одредбама члана 87. Закона прописана

је могућност промене намене пољопривредног земљишта уз одговарајућу накнаду која се плаћа пре издавања локацијске дозволе, у складу са законом којим се уређује пољопривредно земљиште.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Законом о пољопривредном земљишту прописано: да се њиме уређује планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта, надзор над спровођењем овог закона и друга питања од значаја за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта као добра од општег интереса (члан 1. став 1); да се пољопривредно земљиште које је у складу са посебним законом одређено као грађевинско земљиште, до привођења планираној намени, користи за пољопривредну производњу (оспорени члан 3); да се пољопривредно земљиште користи за пољопривредну производњу и не може се користити у друге сврхе, осим у случајевима и под условима утврђеним овим законом (члан 15); да је забрањено коришћење обрадивог пољопривредног земљишта прве, друге, треће, четврте и пете катастарске класе у непољопривредне сврхе (члан 22), а као изузетак од забране коришћења обрадивог пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе, одређени су случајеви, између осталог и ако је утврђен општи интерес на основу закона, уз плаћање накнаде за промену намене (члан 23. тачка 3)); да се за промену намене обрадивог пољопривредног земљишта мора поднети захтев за издавање те сагласности уз који се доставља и одговарајућа документација прописана одредбом члана 24. Закона; да се за промену намене обрадивог пољопривредног земљишта плаћа накнада, што је прописано одредбом члана 25. Закона, а да су одредбом члана 26. Закона, одређени случајеви у којима се може извршити ослобађање од обавезе плаћања накнаде за промену намене пољопривредног земљишта.

На основу изложених одредаба Устава и закона, Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је пољопривредно земљиште добро од општег интереса и да Закон о пољопривредном земљишту предвиђа могућност промене намене пољопривредног земљишта уз услове и на начин утврђен у Закону. Оспорена одредба Закона, по оцени Суда, не утиче на стечена права власника или корисника тог земљишта, нити уређује својинске односе на пољопривредном земљишту. Напротив, оваквим прописивањем омогућава се власницима или корисницима да градско грађевинско земљиште коме је намена утврђена урбанистичким планом и даље користе у дотадашње сврхе до његовог привођења намени. Оспореном одредбом Закона не уређује се питање ко ће и када привести то земљиште намени. Оспорена одредба члана 3. Закона о пољопривредном земљишту, по оцени Суда, представља норму декларативног карактера којом се уређује начин коришћења пољопривредног земљишта које је већ, по другим прописима, одређено за грађевинско земљиште. Стога је поступање доносиоца акта како је учињено оспореном одредбом Закона, сагласно уставном овлашћењу законодавца да уређује и обезбеђује услове за коришћење пољопривредног земљишта као добра од општег интереса. Сагласно изложеном, уставне одредбе које се односе на облике својине и на коришћење и располагање пољопривредним земљиштем у

приватној својини, у конкретном случају нису релевантне за решавање овог уставноправног питања, с обзиром на то да оспорена одредба Закона не уређује својинска права на пољопривредном земљишту.

Уставни суд указује да је питање утврђивања стечених права на пољопривредном земљишту у смислу ограничења права или располагања правом, у домену примене прописа, што није у надлежности Уставног суда. Уставни суд такође указује да, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну сагласност закона.

Будући да је Уставни суд утврдио да оспорена одредба члана 3. Закона није несагласна са Уставом, иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Захтев за обуставу извршења Измена програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Новог Сада за 2008. годину, Уставни суд је одбацио, из разлога што наведена Измена програма није донета у циљу извршења оспорене одредбе члана 3. Закона, већ као спроведбени акт у циљу извршења одредбе члана 14. Закона, која није предмет оспоравања и одлучивања у овом уставносудском поступку. Стога Уставни суд, у конкретном случају, није надлежан за обуставу извршења наведеног акта.

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

Решење Уставног суда

Број IУз-280/2009 од 24. марта 2011. године

**Закон о укидању Указа о одузимању држављанства
и имовине породици Карађорђевић
(„Службени лист СРЈ“, број 9/01)
– члан 3.**

Закон чија одредба је оспорена ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања, што је сагласно одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава, а како се оспорена одредба не може довести у уставноправну везу са одредбама чл. 20, 21. и 58. Устава у односу на које подносилац иницијативе предлаже оцену уставности, Суд није прихватио иницијативу.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 3. Закона о укидању Указа о одузимању држављанства и имовине породици Карађорђевић („Службени лист СРЈ“, број 9/01).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности члана 3. Закона наведеног у изреци. Подносилац иницијативе сматра да је укидањем Указа којим је било одузето држављанство и конфискована имовина породици Карађорђевић отпао и правни основ одузимања њихове имовине, те да је Република као стицалац у обавези да је одмах врати по општим правилима враћања имовине прописаним одредбама чл. 210. до 219. Закона о облигационим односима. Законом прописана правила враћања имовине, како се наводи у иницијативи, треба да важе за све грађане и држављане Републике Србије јер Устав „није допустио законодавцу да на посебан начин уређује враћање имовине било којој групи грађана, поготово не са разлога њиховог порекла и имовног стања“. Стога је, по мишљењу подносиоца иницијативе, породици Карађорђевић поново одузето, односно ограничено њихово право на имовину супротно одредбама чл. 20, 21. и 58. Устава. Полазећи од наведеног, подносилац иницијативе предложио је да Уставни суд „донесе одлуку којом ће утврдити да одредба члана 3. Закона о укидању Указа о одузимању држављанства и имовине породици Карађорђевић није сагласна са Уставом и да одредба члана 3. Закона престаје да важи са даном објављивања одлуке Уставног суда“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 3. Закона о укидању Указа о одузимању држављанства и имовине породици Карађорђевић („Службени лист СРЈ“, број 9/01) прописано да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу СРЈ“. Уставни суд је констатовао и да је оспорени Закон донет као закон Савезне Републике Југославије и да је на основу одредаба 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, у делу који се односи на Републику Србију, наставио да се примењује као републички пропис. Стога је оцена уставности оспорене одредбе члана 3. Закона, на основу одредаба члана 167. Устава Републике Србије од 2006. године, извршена у односу на Устав који је на снази.

С обзиром на садржину оспорене одредбе члана 3. Закона, за оцену њене уставности од значаја су одредбе Устава којима је утврђено да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу и да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и 4).

Будући да, сагласно Уставу, закони и сви други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, као и да је истоветно решење у погледу ступања на снагу општих аката садржао и Устав Савезне Републике Југославије на основу кога је оспорени Закон донет, Уставни суд је, с обзиром на то да је оспореном одредбом члана 3. Закона прописано

да Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у одговарајућем гласилу, оценио да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе. Како се, по оцени Суда, оспорена одредба члана 3. Закона не може довести ни у уставноправну везу с одредбама чл. 20, 21. и 58. Устава у односу на које подносилац иницијативе оспорава уставност ове одредбе Закона, Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио иницијативу.

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

Решење Уставног суда

Број ПУз-1488/2010 од 24. марта 2011. 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 23.**

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.

Прописивање оспореним одредбама члана 23. Закона права запослених и раније запослених у предузећу на бесплатне акције у поступку приватизације, као један од облика преноса капитала без накнаде, у границама је уставне надлежности законодавног органа да уређује услове, начин и рокове претварања постојеће друштвене својине у приватну својину из члана 86. став 2. Устава, као и да уређује својинске, облигационе односе и друге економске и социјалне односе од општег интереса из члана 97. тач. 6), 7) и 8) Устава. Уставно овлашћење законодавца да уређује наведена питања обухвата и могућност да та питања буду уређена другим законским прописом и на другачији начин, што зависи од специфичности субјекта приватизације.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 23. 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. Одбацује се захтев за оцењивање сагласности Закона из тачке 1) са Законом о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10).

3. Одбацује се захтев за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости тачке 2. алинеја 2. Одлуке о преносу акција без накнаде грађанима – носиоцима права и запосленима и бившим запосленима „Нафтне индустрије Србије“ а. д., Нови Сад („Службени гласник РС“, број 71/09).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 23. Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, број 123/07). У иницијативи се наводи да су оспорене одредбе наведеног Закона у супротности са одредбама чл. 42. и 49. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 30/10), којима се прописује „да се запосленима и бившим запосленима пренесе део капитала субјекта приватизације у износу од 15% од укупног капитала, а не од процењене тржишне вредности субјекта приватизације“. Оспореном Одлуком о преносу акција без накнаде грађанима – носиоцима права и запосленима и бившим запосленима „Нафтне индустрије Србије“ а. д., Нови Сад, утврђује се број акција према процењеној вредности компаније, што износи 4,34% од процењене вредности, „а пошто тог капитала нема тада се проценат од 4,34 веже за стварни капитал компаније. Уместо 200 евра по години стажа, признаје се само 69 евра“. Стога, иницијатор сматра да је, чланом 23. оспореног Закона и тачке 2) алинеја 2. оспорене одлуке, повређено начело једнакости грађана пред законом и забране дискриминације из члана 21. Устава, при чему, не наводи ближе у чему би се састојала повреда наведеног уставног начела, а ни разлоге из којих сматра да су оспорене одредбе Закона, односно Одлуке несагласне са Уставом.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама члана 23. Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, број 123/07) прописано: да запослени и бивши запослени у предузећу пре спроведене приватизације остварују право на пренос без накнаде акција тог предузећа у висини од 200 евра по пуној години радног стажа у том предузећу обрачунато према процењеној тржишној вредности укупног капитала предузећа пре спроведене приватизације, рачунато у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан вршења процене, а највише за 35 година радног стажа (став 1); да капитал исказан у акцијама које се у складу са ставом 1. овог члана преносе без накнаде запосленима и бившим запосленима не представља део капитала за стицање бесплатних акција који се преноси грађанима у складу са чланом 18а овог закона (став 2); да право из става 1. овог члана запослени и бивши запослени остварују сразмерно годинама радног стажа у том предузећу и правним претходницима тог предузећа, осим за године радног стажа по основу којих су право на пренос капитала без накнаде остварили у складу са Законом о приватизацији, а највише за 35 година радног стажа по оба основа (став 3);

да запослени и бивши запослени у Акционарском друштву „Галеника“ за производњу лекова, дентала, антибиотика, фармацеутских сировина, парафармацеутике, ветеринарских производа и адитива Београд и Јавном предузећу за ваздушни саобраћај „ЈАТ Airways“ Нови Београд, остварују право на пренос без накнаде акција тих предузећа у износу до 15% капитала који се приватизује, пре спроведеног поступка приватизације (став 4).

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. ст. 1. до 4); 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)); да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 167. став 1. тачка 1)).

Из наведених одредаба Устава, а посебно 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 је прописивање оспореним одредбама члана 23. Закона права запослених и раније запослених у предузећу на бесплатне акције у поступку приватизације, као један од облика преноса капитала без накнаде, у границама уставне надлежности законодавног органа да уређује услове, начин и рокове претварања постојеће друштвене својине у приватну својину из члана 86. став 2. Устава и да уређивање наведених питања није несагласно са уставним овлашћењем законодавца да уређује својинске, облигационе односе и друге економске и социјалне односе од општег интереса из члана 97. тач. 6), 7) и 8) Устава. Наведене одредбе Устава представљају правни основ да се законом регулише поступак промене власништва друштвеног, односно државног капитала, одреде категорије лица која стичу право на бесплатне акције, услови које та лица морају да

испуњавају за остваривање овог права и начин стицања бесплатних акција, што подразумева и одређивање дела капитала за стицање бесплатних акција. Уставно овлашћење законодавца да уређује наведена питања обухвата и могућност да та питања могу бити уређена другим законским прописом и на другачији начин, што зависи од специфичности субјекта приватизације. Питања правичности, оправданости и целисходности оспорених законских решења не спадају у надлежност Уставног суда утврђену у члану 167. Устава. Стога, по оцени Уставног суда, оспорене одредбе Закона не доводе у питање остваривање уставног принципа једнакости грађана пред Уставом и законом и забране дискриминације из члана 21. Устава, односно не стварају дискриминацију када се ради о запосленима и бившим запосленима у субјекту приватизације који испуњавају законске услове за остваривање права на бесплатне акције. При томе, од значаја су и разлози 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.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 23. Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације нису несагласне са одредбама чл. 21. и 86. и члана 97. тач. 2), 6), 7), 8) и 17) Устава. Како је нашао да нема основа за покретање поступка за оцену уставности оспореног закона, Суд иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Уставни суд је одбацио захтев за оцену сагласности оспорених одредаба члана 23. Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације са Законом о приватизацији, који представља претежни део ове иницијативе и разлог због кога је, по мишљењу иницијатора, повређено начело једнакости грађана пред законом и забране дискриминације из члана 21. Устава, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), јер сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну сагласност закона.

Одлуком о преносу акција без накнаде грађанима – носиоцима права и запосленима и бившим запосленима „Нафтне индустрије Србије“ а. д., Нови Сад („Службени гласник РС“, број 71/09) одређује се начин остваривања права на пренос бесплатних акција овог привредног друштва на грађане који су уписани у евиденцију носилаца права код Агенције за приватизацију, као и на запослене и бивше запослене у НИС (члан 1). Оспореном одредбом тачке 2) став 2. Одлуке утврђена је висина капитала за стицање права на пренос бесплатних акција запослене и бивше запослене у НИС, која износи највише 4,34% од процењене тржишне вредности укупног капитала НИС, односно 7.076.821 акција.

Из наведеног произлази да је оспорена одлука акт који ближе одређује начин остваривања права на пренос бесплатних акција у конкретном привредном друштву, односно одређује висину капитала и број бесплатних акција, па је Уставни суд оценио да оспорени акт, по својој правној природи и садржини, не представља општи правни акт из члана 167. Устава за чију оцену уставности и законитости је надлежан Уставни суд.

На основу изложеног и одредаба члана 36. став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, члана 82. став 1. тачка 1) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, Суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУз-1362/2010 од 31. марта 2011. године

**Закон о враћању (реституцији) имовине црквама
и верским заједницама
(„Службени гласник РС“, број 46/06)**

Устав Републике Србије не утврђује изричито право на враћање одузете имовине, нити обавезу законодавца да уреди денационализацију (реституцију), а такво право не јемчи ни Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Правни основ за уређивање ове материје садржан је у начелу владавине права из члана 3. Устава и одредбама Устава које гарантују основна људска права.

Уређивање услова, начина и поступка враћања имовине која је на територији Републике Србије одузета од цркава и верских заједница, као и од њихових задужбина и друштава, применом раније важећих прописа, као и другим актима којима је вршено одузимање те имовине без тржишне накнаде, оспореним Законом извршено је у оквиру уставног овлашћења законодавног органа, које подразумева и овлашћење да се одређена област друштвених односа, па и реституција имовине, уреди доношењем једног или више посебних прописа (било према различитим субјектима или предмету враћања), у складу са законодавном политиком. Чињеница да није истовремено донет и општи закон о враћању (реституцији) одузете имовине у односу на друга правна и физичка лица, већ да ће такав закон бити донет накнадно, не чини сама по себи оспорени Закон супротним Уставу.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несасгласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 46/06).

2. Одбацује се иницијатива за оцењивање уставности члана 12. Закона из тачке 1).

Образложење

Уставном суду поднете су три иницијативе за покретање поступка за оцену уставности Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 46/06). Првом иницијативом оспорен је наведени закон у целини, јер подносилац иницијативе сматра да је несагласан са одредбама члана 21. ст. 1. до 3, члана 58. ст. 1. и 2. и члана 86. Устава Републике Србије, као и са начелом забране дискриминације из члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, потписане у Риму 4. новембра 1950. године, односно члану 1. Протокола 12 уз наведену Конвенцију – Рим 4. новембар 2000. године и члану 1. Протокола 1 уз Конвенцију. У иницијативи се наводи да је оспорени Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама „дискриминаторски Закон“, јер једним субјектима враћа имовину, а други који су такође оштећени, нису обухваћени овим законом. Иницијатор је мишљења да је потребно донети један општи закон о реституцији путем кога ће свим оштећенима имовина бити враћена или дато обештећење за њу, ако имовину физички није могуће вратити. Подносилац иницијативе поставља питање „како то сви облици својине имају једнаку правну заштиту када остали оштећени чија својина није враћена немају никакву правну заштиту“, па је очигледно да пред Уставом нису сви једнаки и да је доношење Закона о враћању имовине црквама супротно члану 21. став 1. Устава. Други иницијатор, такође, сматра да је оспорени закон у целини неуставан, да угрожава једнакост грађана пред законом и нарушава начело владавине права, јер се одређеној категорији правних субјеката стварају услови, односно прописују начин и поступак враћања имовине која је одузета, док другим правним и физичким лицима то није омогућено. Стога је, по мишљењу иницијатора, оспорени закон у целини несагласан са уставним начелом забране дискриминације из члана 21. Устава, а посебно су одредбе члана 3. став 1. тачка 3), чл. 7. и 36. овог закона несагласне са одредбама чл. 18, 20, 58. и 197. Устава. Иницијатор сматра да су дефинисање обвезника из члана 7. Закона и објашњење употребљеног израза „обвезник враћања“ из члана 3. став 1. тачка 3) у правној контрадикцији и да то уноси неизвесност у погледу права титулара и правну несигурност у погледу могућности настанка обавезе враћања непокретности за правно лице – титулара права и „априори негирају претпоставку савесности стицаоца и стечено право“. Одредбе члана 36. Закона, по схватању иницијатора, имају ретроактивно дејство, супротно одредбама члана 197. Устава, јер прописују забрану располагања имовином која је по одредбама овог закона предмет враћања од 1. маја 2006. године, ако се има у виду да је Закон ступио на снагу 10. јуна 2006. године и да је одредбом члана 39. Закона прописано да ће се овај закон примењивати од 1. октобра 2010. године. Трећом иницијативом тражена је

оцена сагласности члана 12. оспореног закона са одредбама чл. 19, 21. и 58. Устава и са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, протоколима уз Конвенцију и Резолуцијом 1708 Парламентарне скупштине Савета Европе. Иницијатор наводи да су забраном права откупа друштвених станова у задужбинама која је иницијално уведена одредбом члана 17. став 1. тачка 4) Закона о становању и сада одредбом члана 12. оспореног закона, као и непостојањем модела реституције којим би се заштићила права станара са станарским правом у задужбинама, повређена начела једнакости и забране дискриминације и забране злоупотребе права и право на мирно уживање имовине, као и право на дом, која су утврђена, односно заштићена Уставом и Европском конвенцијом са протоколима. Стога је примена члана 12. Закона у директној супротности са интересима грађана који живе у стамбеним зградама задужбина, како црквених, тако и других верских заједница, а осим тога, наведени модел реституције, предвиђен чланом 12. оспореног закона, имаће импликације на општи модел реституције који ће бити примењен и за остале станове у зградама задужбина које нису црквене или других верских заједница у којима живе станари са станарским правом – правом коришћења (закупа).

У достављеном мишљењу Народне скупштине, као доносиоца оспореног акта, наводи се да Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама није у супротности са Уставом Републике Србије и да је у складу са одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине („Службени гласник РС“, број 45/05) имао је за циљ да се, на основу пријаве физичких лица којима је имовина одузета без накнаде тржишне вредности или правичне накнаде, применом прописа и аката о национализацији, аграрној реформи, конфискацији, секвестрацији, експропријацији и других прописа донетих и примењиваних после 9. марта 1945. године, сагледају величина, врсте и вредност одузете имовине. Поред тога, одредбом члана 9. став 1. поменутог закона, прописано је да ће се правни основ и права у погледу враћања имовине или обештећења по основу одузете имовине пријављене по одредбама овог закона, као и поступак по захтеву за остваривање права на повраћај одузете имовине или обештећење за ту имовину, уредити посебним законом, односно одредбом члана 10. – да ће се враћање одузете имовине црквама и верским заједницама уредити посебним законом. У складу с тим опредељењем законодавца донет је и Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама. Одредбом члана 21. став 4. Устава утврђено је да се дискриминацијом не сматрају посебне мере које Република Србија може увести ради постизања равноправности лица или групе лице која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. У том смислу треба схватити и доношење посебног закона којим се регулише реституција имовине црквама и верским заједницама, за које је опште познато да су током више деценија биле тешко дискриминисане. Доношење посебног закона о реституцији имовине црквама и верским заједницама имало је за циљ успостављање равнотеже

и исправљање неправде која је црквама нанета доношењем прописа којима је после Другог светског рата, по разним основама, држава у сопствену корист или у корист других правних или физичких лица, одузимала имовину од цркава и верских заједница. Чињеницу да је Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине у члану 10. предвидео доношење посебног закона о враћању одузете имовине црквама и верским заједницама треба схватити у ширем контексту од онога на који се позивају подносиоци у иницијативама, имајући у виду потребу да црквена имовина буде посебно заштићена у културно-историјском смислу. Даље је наведено да све верске заједнице у Србији, а нарочито традиционалне цркве, имају вековни континуитет у обављању своје мисије, која почиње много пре датума који су наведени у Закону о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 30/06). Са друге стране, Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама поштује принцип једнакости, што се види из одредбе члана 2. овог закона која гласи: „Враћање одузете имовине заснива се на начелима: једнаког правног третмана свих цркава и верских заједница; њихове аутономије воље у погледу покретања поступка; заштите правне сигурности садашњих савесних власника и трећих лица, као и на начелима хитног поступања“. Дакле, Закон промовише принцип једнаког третмана свих цркава и верских заједница. Из цитиране законске одредбе се види да права грађана ни на који начин не могу бити ограничена, јер Закон води рачуна о заштити правне сигурности садашњих власника и трећих лица, наравно уз услов да су савесни, док се савесност претпоставља. Осим тога, постојање посебног закона којим се регулише „црквена реституција“ увод је у остварење уставног принципа из члана 44. став 2. Устава који гласи: „Цркве и верске заједнице су равноправне и слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом.“ Уставом гарантовано право да цркве обављају низ друштвено значајних послова (образовање, добротворну делатност) не може се остваривати без имовинске „подлоге“. Повраћајем имовине, која у великом броју случајева подразумева управо повраћај нпр. школских или образованих објеката, оствариће се ова уставна гаранција. У вези с наводом иницијативе да одредба члана 36. Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, којом је прописано да од 1. маја 2006. није дозвољено било какво располагање имовином која је по одредбама овог закона предмет враћања, нити заснивање хипотеке, залог или закупа на тој имовини, није у складу са чланом 197. Устава, истакнуто је да је одредбом члана 197. став 2. Устава уређено да поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес. Будући да је на основу члана 58. Устава право својине могуће ограничити ако је то ограничење у јавном интересу утврђеном на основу закона, јасно је да се чланом 36. Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама штити јавни интерес у складу са наведеним одредбама Устава. Наиме, ограничење располагања имовином које је предвиђено тим чланом Устава односи се и

на заштиту права и интереса трећих лица која би могла да буду стицаоци или хипотекарни повериоци, залогопримци или закупци такве имовине, која представља предмет реституције.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама уређује услове, начин и поступак враћања имовине која је на територији Републике Србије одузета од цркава и верских заједница, као и од њихових задужбина и друштава, применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији и других прописа који су донесени и примењивани у периоду од 1945. године, као и свим другим актима којима је вршено одузимање те имовине, без тржишне накнаде (члан 1). Чланом 3. Закона утврђено је значење појединих израза употребљених у овом закону, а одредбом става 1. тачка 3) овог члана, коју један од иницијатора изричито оспорава, утврђено је да се под обвезницима враћања, односно исплате накнаде подразумевају Република Србија, привредна друштва и друга правна или физичка лица која су власници имовине и која су према овом закону у обавези да врате одузету имовину или исплате новчану накнаду. Законом је, даље, прописано: да се одузета имовина враћа, по правилу, у натуралном облику или се накнађује у виду друге одговарајуће имовине, а тржишна новчана накнада исплаћује се само ако враћање у натуралном облику или у виду друге одговарајуће имовине није могуће (члан 4); да право на враћање имовине припада црквама и верским заједницама, односно њиховим правним следбеницима, у складу са важећим актима цркава и верских заједница (члан 6); да је обвезник враћања непокретности, односно исплате новчане накнаде Република Србија, привредно друштво или друго правно лице које је у моменту ступања на снагу овог закона власник одузете имовине, да ако привредно друштво или друго правно лице докаже да је својину на непокретности стекло теретним правним послом, по тржишној цени у време преноса права својине или другог права које у себи садржи право располагања, то привредно друштво, односно друго правно лице остаје власник непокретности, а Република Србија је обвезник исплате новчане накнаде, да је лице из става 2. овог члана, које је стекло право својине или друго право које у себи садржи право располагања на непокретности на основу правног посла за које у време преноса није плаћена тржишна цена, обвезник враћања непокретности из става 1. овог члана (члан 7); да физичка лица, која су у међувремену законитим (теретним или бестеретним) правним послом стекла право својине на имовини која је била одузета црквама и верским заједницама, нису обвезници њеног враћања или исплате новчане накнаде, да ако је имовина која је предмет враћања прешла из државне, односно друштвене у приватну својину на основу незаконитих, односно фиктивних правних аката и послова, обвезник враћања или исплате тржишне новчане накнаде је правно, односно физичко лице које је на дан ступања на снагу овог закона неосновано обogaћено од те имовине, а да ако такво лице не постоји, обвезник плаћања новчане накнаде је Република Србија, те да се незаконитост, односно фиктивност правних аката и послова из става 2. овог члана утврђују у судском поступку (члан 8);

да су предмет враћања непокретности које су у моменту одузимања биле у власништву цркава и верских заједница, и то пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, грађевинско земљиште, стамбене и пословне зграде, односно идеални делови таквих зграда, станови и пословне просторије, покретне ствари од културног, историјског или уметничког значаја (члан 9); да је обвезник враћања дужан да цркви, односно верској заједници врати право својине и државине на непокретности која је била одузета, ако је у приближно истом облику и стању у коме је била у време одузимања и да је, ако се имовина не може вратити у целини, могуће делимично враћање, с тим да се за разлику у вредности плати тржишна накнада (члан 10); да се непокретност не враћа ако је изван правног промета, односно ако се на њој не може стећи право својине, односно право коришћења, као и ако би услед њеног враћања дошло до битнијег ометања рада и функционисања државних органа, јавних здравствених, културних или образовних институција или других јавних служби и ако би у том случају наступила несразмерна штета, да се непокретност не враћа ако би њеним враћањем била битно нарушена економска, односно технолошка одрживост и функционалност привредног субјекта у чијој се својини налази и ако би се знатно отежало пословање тог субјекта (енормним губицима, отпуштањем већег броја запослених, немогућношћу обављања делатности и сл.) и да ће се, изузетно од ст. 1. и 2. овог члана, вратити непокретност која је у имовини обвезника без правног основа или ако је обвезник дао у најам, закуп или други томе сродан однос (члан 11); да купац непокретности која је предмет враћања има право да, под условима предвиђеним уговором, користи непокретност за своју делатност за период који је неопходан за прилагођавање његовог пословања измењеним условима, али не дуже од две године од дана правноснажности решења о враћању имовине, с тим што се црква, односно верска заједница и купац могу и друкчије споразумети (члан 12). Одредбама чл. 13. до 20. Закона уређена су питања која се односе на: правну судбину терета (члан 13); поново успостављање службености (члан 14); враћање културних, историјских или уметничких добара (члан 15); право на новчану накнаду у државним обвезницама издатим у ту сврху или у новцу ако се непокретност која је предмет враћања по овом закону не може вратити (члан 16); утврђивање вредности имовине која је предмет враћања (члан 17); исплату накнаде, ако је обвезник враћања Република Србија, у обвезницама Републике Србије којима се може трговати на организованом тржишту или ван организованог тржишта, у смислу закона који уређује тржиште хартија од вредности, с тим да ће се обвезнице из става 1. овог члана издати под условима и у роковима одређеним општим законом којим се уређују питања враћања и обештећења за одузету имовину, а средства за измирење обавеза по основу издатих обвезница обезбеђују се у буџету Републике Србије (члан 18); урачунавање у обрачун накнаде по овом закону враћене имовине и исплаћене накнаде црквама и верским заједницама по досадашњим прописима и искључење захтевања накнаде штете по основу изгубљене добити због немогућности коришћења, односно управљања

одузетом имовином, као и по основу њеног одржавања у периоду од дана одузимања до њеног враћања (члан 19); право на регрес у новцу од Републике Србије у корист цркве, односно верске заједнице која је своју раније одузету непокретност вратила на основу теретног правног посла (члан 20). Поступак за остваривање права уређен је одредбама чл. 21. до 34, а доношење аката за извршавање овог закона одредбом члана 35. Закона. Прелазним и завршним одредбама Закона прописано је: да од 1. маја 2006. године није дозвољено било какво располагање имовином која је по одредбама овог закона предмет враћања, нити заснивање хипотеке, залоге или закупа на тој имовини, да су правни послови и правни акти који су у супротности са одредбом става 1. овог члана ништави и да забрана из става 1. овог члана престаје да важи даном доношења коначног и извршног решења Дирекције којим се одлучује о захтеву за враћање имовине (члан 36); да је подношење захтева и одлучивање о питањима из овог закона допуштено без обзира на то да ли је до ступања на снагу овог закона суд или други државни орган правноснажно већ одлучивао о захтеву за враћање, односно за исплату накнаде, у случају кад захтеву није удовољено (члан 37); да ће Влада у року од месец дана од дана ступања на снагу овог закона поставити директора Дирекције за реституцију (члан 38); да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењиваће се почев од 1. октобра 2006. године (члан 39).

Из достављене документације која се односи на поступак доношења оспореног закона, Уставни суд је утврдио је одредбе члана 36. овог закона предложио Одбор за приватизацију као Амандман III и да се у образложењу тог законског предлога наводи да је, из разлога општег интереса, неопходно предвидети од 1. маја 2006. године забрану располагања имовином која је предмет враћања, јер постоји реална опасност да до ступања на снагу овог закона обвезници враћања отуђе ту имовину и додатно оптерете буџет у смислу обавезе исплате новчане накнаде за одузету имовину, која се, иначе, могла вратити у натуралном облику.

Увидом у Записник са Четврте седнице Првог редовног заседања Народне скупштине, одржане 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24. и 25. маја 2006. године, Уставни суд је утврдио да је Народна скупштина већином гласова (од 128 присутних народних посланика, 121 је гласало „за“, а седам није гласало), одлучила да постоји општи интерес за повратно дејство одредаба члана 36. Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама.

Уставом Републике Србије од 2006. године утврђено је: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да 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 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 се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе и да сви облици својине имају једнаку правну заштиту, 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, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине; економске и социјалне односе од општег интереса и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 2), 7), 8) и 17)); 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).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, која је од стране Државне заједнице Србија и Црна Гора ратификована 26. децембра 2003. године, и која од априла 2004. године чини саставни део нашег унутрашњег права, утврђено је да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14). Чланом 1. Протокола 1 уз Конвенцију прописано је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права 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 с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни. Чланом 1. Протокола 12 уз Конвенцију предвиђено је да ће се свако право које закон прописује остваривати без дискриминације по било ком основу, као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу (став 1) и да

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

Из наведеног произлази да Устав Републике Србије не утврђује изричито право на враћање одузете имовине, нити обавезу законодавца да уреди денационализацију (реституцију), а такво право не јемчи ни Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Конвенција гарантује право несметаног уживања имовине, које подразумева и забрану одузимања, односно ограничавања права својине и других имовинских права по било ком основу без накнаде. Како се Конвенција не примењује ретроактивно, њоме се стога не утврђује обавеза државе у погледу отклањања повреде права својине која је могла настати пре њеног ступања на снагу. Појам имовине, у смислу одредаба Конвенције, обухвата не само право својине на непокретним и покретним стварима и улагања на њима, већ и потраживање на основу кога се има легитимно очекивање да се може стећи ефективно уживање неког имовинског права. Међутим, ове одредбе Конвенције гарантују права само у односу на постојећу имовину и не укључују право на стицање имовине, јер имовина не постоји све док се над њом не може успоставити потраживање. Нада да ће се признати старо имовинско право, које се већ дужи временски период није могло ефективно уживати, не представља имовину у смислу одредаба наведене Конвенције. За остваривање права по наведеним одредбама Конвенције потребно је да постоји „макар легитимно очекивање“ да ће одређено имовинско право моћи да буде реализовано, а легитимно очекивање постоји тек када држава уговорница пропише услове под којима ће се то очекивање остварити, при чему државе уговорнице нису ограничене у погледу прописивања услова под којим ће враћати имовину, која им је пренета пре него што су ратификовале Конвенцију.

Правни основ за уређивање ове материје садржан је у начелу владавине права из члана 3. Устава и одредбама Устава које гарантују основна људска права, као и у одредбама које утврђују овлашћење законодавца да уређује област имовинскоправних односа. Сагласно одредбама члана 97. став 1. тач. 7) и 17) Устава, законом се уређују, поред осталог, својински, облигациони односи и заштита свих облика својине, а то значи и уређивање стицања и престанка права својине, као и промене својинских односа у складу са уставним одредбама којима су уређени основни принципи тих односа. Члан 86. Устава одређује да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом (став 2), као и да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (став 3). На овај начин, по оцени Уставног суда, Устав допушта могућност да се на друштвеној, односно државној својини насталој оригинерним начином стицања својине – актом државе (законом, подзаконским актом или појединачним актом) може, актом државе (у овом случају законом), променити облик својине, тј. да може бити враћена у приватну својину, под условима које прописује закон.

Уставни суд је оценио да је уређивање услова, начина и поступка враћања имовине која је на територији Републике Србије одузета од цркава и верских

заједница, као и од њихових задужбина и друштава, применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији и других прописа који су донети и примењивани у периоду од 1945. године, као и свим другим актима којима је вршено одузимање те имовине без тржишне накнаде, оспореним Законом извршено у оквиру наведеног уставног овлашћења из члана 97. тачка 7) Устава, према коме Република Србија уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине. Такође је, у оквиру ове уставне надлежности, законодавни орган био овлашћен да, уређујући наведена питања, утврди и ко су, у зависности од начина и услова стицања својине, обвезници враћања непокретности, односно исплате новчане накнаде, односно да су то, у конкретном случају, Република Србија, привредно друштво и друго правно или физичко лице које је у моменту ступања на снагу овог закона власник одузете имовине, као што је одређено одредбом члана 3. став 1. тачка 3), а ближе прописано одредбама члана 7. Закона, које су изричито оспорене у другој иницијативи.

Уставни суд је из навода иницијатора утврдио да се Закон оспорава преваходно са становишта оправданости његовог доношења, јер иницијатори сматрају да је потребно донети један општи закон о реституцији путем кога ће свим оштећенима, као субјектима права, имовина бити враћена или дато обештећење за њу, ако одузету имовину физички није могуће вратити. Имајући у виду да уставно овлашћење законодавног органа да уређује одређену област друштвених односа подразумева и његово опредељење да те односе уређује са једним или више прописа, у складу са својом законодавном политиком, Суд констатује да, у смислу члана 167. Устава, није надлежан да се упушта у оцену оправданости и целисходности доношења оспореног Закона, а да са друге стране, доношење оспореног Закона није несагласно са уставним овлашћењима законодавца, нити Уставом зајемченим правима грађана. Наиме, Уставни суд је утврдио да оспореним одредбама Закона није повређен принцип једнакости из члана 21. Устава, јер разлози оспоравања према којима се оспореним Законом одређеној категорији правних субјеката стварају услови, односно прописују начин и поступак враћања имовине која је одузета, док се другим правним и физичким лицима то за сада не омогућава, не представљају основ за утврђивање неуставности овог закона. По оцени Суда, неосновано је позивање иницијатора на повреду принципа равноправности између цркава и верских заједница којима се имовина враћа по овом закону и других физичких и правних лица којима је, према одредбама Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине („Службени гласник РС“, број 45/05), дато право да раније одузету имовину пријаве, ради њеног евидентирања, а у циљу остваривања права на повраћај кроз доношење посебног закона, јер Устав не познаје принцип једнакости као општи, апстрактни појам који се у свакој правној ситуацији подједнако односи на све правне субјекте, већ гарантује једнакост у оквиру исте категорије правних субјеката, односно исте врсте права. У уставноправном смислу, о дискриминацији би се могло говорити у ситуацији да закон који уређује враћање имовине црквама и верским заједницама – тзв. професионалну

реституцију, поставља забране и ускраћује права другима на имовинску реституцију, или без основа поставља различите (теже) услове за остваривање права на враћање имовине између појединих конфесија. Међутим, таквих одредаба у оспореном закону нема, а његово темељно начело у члану 2. јесте једнак правни третман свих цркава и верских заједница.

Доношењем оспореног закона отклањају се правне последице раније извршеног одузимања имовине црквама и верским заједницама без икакве, односно без правичне накнаде њене вредности, а чињеница да није истовремено донет и један општи закон о враћању (реституцији) одузете имовине у односу на друга правна и физичка лица, већ да ће такав закон бити донет накнадно, не чини сама по себи оспорени закон супротним Уставу. Садржина Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине из 2005. године недвосмислено указује на опредељење државе Србије да одузета имовина буде враћена свим некадашњим власницима, како физичким тако и правним лицима.

Приликом оцене уставности оспореног закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, Уставни суд је имао у виду да је, почев од 1991. године до данас, враћање имовине, која је била одузета по различитим основама, уређено са више посебних закона, којима је враћање имовине било ограничено или по предмету враћања, или по кругу субјеката којима се имовина враћа. Примера ради, то су били: Закон о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизмирених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа („Службени гласник РС“, бр. 18/91, 20/92 и 42/98), чију је уставност Уставни суд оцењивао у предмету IУ-138/91 и донео Одлуку о одбијању предлога на седници од 22. септембра 1992. године; Закон о изменама и допунама Закона о расправљању имовинских односа насталих самовласним заузећем земљишта у друштвеној својини („Службени гласник РС“, број 50/92); Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење („Службени гласник РС“, број 16/92), који је, такође, био предмет оцене уставности пред Уставним судом у предмету IУ-354/93, у коме је Суд донео Одлуку о одбијању предлога на седници од 23. фебруара 1995. године; Закон о условима и начину враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године („Службени гласник РС“, број 46/90); Закон о задругама („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96 и 12/98 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 34/06). То значи да се законодавац определио за парцијалну и поступну денационализацију по врсти имовине и по групама субјеката, стварајући ослонац и услове за општу денационализацију којом треба да се оконча поступак враћања или накнаде имовине бившим власницима у Србији. Такав став законодавца по питању уређивања начина повраћаја одузете имовине ствар је законодавне политике и његове процене да ли питање повраћаја одузете имовине, односно обештећења за ту имовину, треба уредити једним законом, или у више посебних закона зависно од специфичности правних субјеката и имовине коју они потражују.

Овакав став Уставни суд је већ заузео у својој Одлуци IУ-256/2005 од 23. фебруара 2006. године, објављеној у „Службеном гласнику РС“, број 27/06,

у којој се наводи: „Ствар је процене законодавца да ли питање повраћаја одузете имовине, односно обештећења за ту имовину, треба уредити једним законом, или посебним законима зависно од специфичности правних субјеката и имовине коју они потражују“. У истом смислу, Уставни суд је, у Решењу IY-33/2008 од 5. фебруара 2009. године, по питању права на рехабилитацију и права на повраћај имовине и обештећење по члану 8. Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 33/06), изразио став: „Да ли ће, поступајући по уставном налогу, законодавац та питања уредити у једном или више закона, ствар је законодавне политике о чијој целисходности Уставни суд није надлежан да одлучује?“

Укључивање цркава и верских заједница у круг реституената кроз доношење посебног закона, по оцени Уставног суда, није супротно ни начелима забране дискриминације из члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 12 уз Конвенцију. Оспорени Закон има свој легитимни циљ, а то је враћање конфесионалне имовине коју је држава одузела без (тржишне) накнаде и тиме отклањање учињене неправде. Према пракси Европског суда за људска права, државе у начелу уживају широко поље слободне процене у избору мера и метода којима намеравају постићи легитимни циљ, а посебно када су у питању значајне економске и социјалне промене, што је код денационализације у Србији учињено уређивањем те области кроз више закона који су доношени у дужем временском периоду. У односу на лица којима треба вратити имовину не постоји различит третман у погледу права на денационализацију – сви они једнако имају наведено право, само што то право, према нахођењу законодавца, стичу у различито време. За такво разликовање, по оцени Суда, постоји разумно и објективно оправдање – задруге, села, земљорадници и цркве и верске заједнице потражују ограничену имовину, најчешће шуме и пољопривредно земљиште, коју је због њене природе најлакше вратити у физичком облику, док ранији власници – физичка и правна лица, представљају најбројнију скупину реституената којима треба вратити и највећу имовину, разнолику и тешко процењиву, што овај вид реституције реално чини сложенијим и дуготрајнијим у односу на претходно донетим законима обухваћене предмете и субјекте враћања имовине.

Поред тога, довођење у питање уставности оспореног закона, због доношења закона о општој реституцији, неизоставно би имало за последицу преиспитивање уставности свих до сада донетих закона о реституцији, имајући у виду да се заснивају на истом Уставу Републике Србије од 1990. године и на истим уставним принципима. С друге стране, уколико би се, из наведеног разлога, утврдила неуставност оспореног Закона (за шта, по оцени Суда, нема основа), а затим и осталих закона о враћању имовине, лица која су доношењем тих закона стекла право на враћање имовине – то право би изгубила, док лица која овим законима нису обухваћена – то право не би стекла.

Разматрајући оспорену одредбу члана 36. став 1. Закона, којом је прописано да од 1. маја 2006. године није дозвољено било какво располагање

имовином која је по одредбама овог закона предмет враћања, нити заснивање хипотеке, залог или закупа на тој имовини, са аспекта њеног повратног дејства, с обзиром на то да је Закон донет 25. маја 2006. године, да је ступио на снагу 10. јуна 2006. године и да је одредбом члана 39. Закона прописано да ће се овај закон примењивати од 1. октобра 2010. године, Уставни суд је утврдио да је у предлогу одредаба члана 36. Закона наведен и образложен општи интерес који налаже њихово повратно дејство, као и да је, у поступку доношења Закона, Народна скупштина већином гласова одлучила да постоји општи интерес који налаже повратно дејство члана 36. оспореног Закона, сагласно одредби члана 146. став 3. тада важећег Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, бр. 56/05 – пречишћен текст, 81/06 и 74/08), којом је било предвиђено да када предлог закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство, приликом гласања о тим одредбама, Народна скупштина ће посебно одлучити да ли за то дејство постоји општи интерес. С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 36. Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама нису несагласне са одредбом члана 197. став 2. Устава, којом је утврђено да, изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима оспореног Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, па је сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), решио да не прихвати поднете иницијативе, одлучујући као у тачки 1) изреке.

С обзиром на то, да се оспореном одредбом члана 12. Закона не уређује правни положај станара са станарским правом, односно правом закупа на становима у задужбинама које припадају црквама и верским заједницама, како то сматра подносилац иницијативе, нити је таква одредба садржана у овом закону, јер оспорена одредба члан 12. Закона уређује права закупца који непокретност која је предмет враћања користи, по основу уговора, за своју пословну делатност, Уставни суд је у тачки 2) изреке одбацио ову иницијативу због непостојања процесних претпоставки за одлучивање Уставног суда, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду.

Уставни суд је у складу са одредбом члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, закључио да се ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тачка 5) и члана 48. 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

Закон о пореском поступку и пореској администрацији
(„Службени гласник РС“, бр. 80/02, 70/03, 55/04, 61/05, 61/07 и 20/09)
– члан 169љ став 1. тачка 5)

Кумулативно прописани услов да порески службеник из члана 169к и 169л овог закона може стећи непосредно више звање, ако поред других прописаних услова, испуњава и услов да се против њега не води кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности, нити дисциплински поступак због повреде радне дужности, не представља повреду претпоставке невиности у казненом праву из члана 34. став 3. Устава.

Уставно јемство права на рад у складу са законом и доступност радних места свима под једнаким условима не искључује могућност законског уређивања одређених услова за стицање, напредовање и губитак звања пореских службеника као посебне категорије службеника у државним органима који врше специфичне послове, са наглашеним захтевима професионализма и поверења пореских обвезника у њихов непристрасан и законит рад.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 169љ став 1. тачка 5) Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 70/03, 55/04, 61/05, 61/07 и 20/09).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 169љ став 1. тачка 5) Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 70/03, 55/04, 61/05, 61/07 и 20/09). У иницијативи се наводи да је оспореном одредбом Закона предвиђено да је један од услова за стицање вишег звања пореског службеника да се против њега не води кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности, нити дисциплински поступак због повреде радне дужности и да је такво прописивање у супротности са одредбом члана 34. став 3. Устава којом је утврђено да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда, као и са одредбом члана 60. став 3. Устава којом је утврђено да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места. Иницијатор износи мишљење да се оспореном законском одредбом повређује претпоставка невиности и да се запослени против кога се води кривични или дисциплински поступак дискриминише по питању једнаке доступности радних места, иако се кривични и дисциплински поступак могу окончати ослобађањем од одговорности или обуставом поступка.

По мишљењу иницијатора, из наведеног произлази да је запослени против кога се води кривични или дисциплински поступак унапред проглашен кривим и трпи последице, без обзира на исход поступка. С тим у вези, иницијатор указује да је у тачки 4) истог члана Закона законодавац већ предвидео, као услов за стицање непосредног вишег звања пореског службеника, да за последње две године није кажњен за кривично дело и да није кажњен дисциплинском мером због повреде радне дужности, као и да под речи „кажњен“ подразумева спроведену казну или меру на основу правноснажне судске одлуке или правноснажне одлуке у дисциплинском поступку.

У спроведеном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспореном одредбом члана 169љ став 1. тачка 5) Закона о пореском поступку и пореској администрацији, која је уведена у интегрални текст Закона одредбом члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, број 20/09), прописано је да порески службеник из чл. 169к и 169л овог закона може стећи непосредно више звање, ако поред услова прописаних у тач. 1) до 4) члана 169љ Закона, испуњава и услов да се против њега не води кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности, нити дисциплински поступак због повреде радне дужности (тачка 5)).

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које иницијатор изричито оспорава наведено законско решење, утврђено је: да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. став 3) и да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. став 3).

За оцену уставности оспорене одредбе Закона, према оцени Суда, од правног значаја су одредбе Устава којима је утврђено овлашћење законодавца да уређује порески систем, организацију, надлежност и рад републичких органа и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 6), 16) и 17) Устава), као и одредбе члана 18. којима је, поред осталог, утврђено: 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 остваривање 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 унапређена вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (став 3).

Према оцени Уставног суда, оспореном одредбом Закона не повређује се претпоставка невиности у казненом праву гарантована одредбом члана 34. став 3. Устава, према којој се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда. Смисао наведене

претпоставке је у томе да се не може узимати као утврђена чињеница да је неко крив до правноснажног окончања предметног поступка за неко кривично дело, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, а истим забранама подлеже и вођење поступка за неко друго кажњиво дело. У вези с наводима иницијатора Суд је, такође, констатовао да је одредбом члана 34. став 1. Устава на несумњив начин утврђено 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 предвиђена, док је одредбом става 4. истог члана зајемчено 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.

Како је претпоставка невиности гарантована и одредбом члана 6. тачка 2) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/03), Уставни суд је, разматрајући наводе иницијатора, имао у виду и праксу Европског суда за људска права у Стразбуру према којој је претпоставка невиности повређена ако судска одлука која се односи на лице које је оптужено за кривично дело одражава мишљење да је криво пре него што се његова кривица докаже по закону, с тим да је, у одсуству званичне одлуке, довољно да постоји одређено мишљење које указује да суд сматра оптуженог кривим и да преурањено изношење таквог мишљења од стране суда значи повреду претпоставке невиности (одлуке у предметима: *Deweer њројив Белије* од 27. фебруара 1980. године, *Minelli њројив Швајцарске* од 25. марта 1983. године, *Allenet de Ribemont* против Француске од 10. фебруара 1995. године)

Имајући у виду изнето, Уставни суд је оценио да се оспореном одредбом Закона не изражава сумња у погледу кривице, нити се сугерише утврђивање кривице пореских службеника на које се односи оспорена одредба, већ она има за циљ добијање информације о томе да ли су против запослених у току одређени кривични или дисциплински поступци. Наиме, с обзиром на врсту послова које обављају порески службеници, да би се спречили евентуални ризици за професионално, стручно и одговорно обављање ових послова, законодавац је оспореном одредбом Закона прописао кумулативно испуњење одређених услова ради постизања овог легитимног циља. Стога, по оцени Суда, не треба доводити у непосредну правну везу питање утврђивања кривице и кривичне одговорности за неко кажњиво дело (и с тим у вези претпоставку невиности у области казненог права), са једне стране, и прописивање услова за напредовање пореских службеника које има за циљ информацију о томе да ли су против запослених у току одређени кривични или дисциплински поступци, са друге стране. Будући да законодавац у уређивању односа из ове области има могућности да прописује и одговарајуће пропорционалне и сврсисходне мере ради постизања одређених циљева пореске политике, Уставни суд је утврдио да прописивањем услова за стицање вишег звања у пореској служби на начин како је то учињено оспореном одредбом члана 169љ

став 1. тачка 5) предметног Закона није повређена претпоставка невиности у казненом праву из члана 34. став 3. Устава.

Оцењујући наводе иницијатора са становишта оспоравања члана 169љ став 1. тачка 5) Закона о пореском поступку и пореској администрацији у односу на одредбу члана 60. став 3. Устава којом је утврђено да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места, Уставни суд није нашао повреду овог уставног принципа. Наиме, уставно јемство права на рад у складу са законом и доступност радних места свима под једнаким условима, према оцени Суда, не искључује могућност законског уређивања одређених услова за стицање, напредовање и губитак звања пореских службеника као посебне категорије службеника у државним органима који врше специфичне послове, са наглашеним захтевима професионализма и поверења пореских обвезника у њихов непристрасан и законит рад. Оспорена одредба Закона односи се подједнако на све запослене пореске службенике који обављају одговарајуће послове, а за напредовање у непосредно више звање Законом су прописани идентични услови, међу којима је и услов да се против њих не води кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности, нити дисциплински поступак. Стога, Уставни суд сматра да је оспорено решење садржано у одредби члана 169љ став 1. тачка 5) Закона о пореском поступку и пореској администрацији засновано на уставном овлашћењу законодавца из члана 97. тач. 6), 16) и 17) Устава да, у складу са специфичним захтевима и природом послова пореских службеника који се, поред осталог, односе на откривање и пријављивање пореских кривичних дела и њихових извршилаца, пропише и одговарајуће услове за стицање звања, напредовање у непосредно више звање, као и за губитак звања.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 169љ став 1. тачка 5) Закона о пореском поступку и пореској администрацији није несагласна са Уставом, те сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио поднету иницијативу.

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

Решење Уставног суда

Број ПУз-204/2009 од 20. априла 2011. године

**Закон о забрани изградње нуклеарних електрана
у Савезној Републици Југославији
(„Службени лист СРЈ“, број 12/95
и „Службени гласник РС“, број 85/05)**

Крећући се у границама свог уставног овлашћења, законодавац је донео оспорени Закон у функцији заштите животне средине од нуклеарног ризика и штетног дејства јонизујућих зрачења, који се могу јавити

при раду нуклеарно-енергетских постројења, односно при производњи, коришћењу и одлагању радиоактивног нуклеарног материјала али није забранио научноистраживачки рад у области нуклеарних наука, нити образовање високостручних кадрова и праћење развојних технологија у овој области.

Одредбом члана 83. Устава законодавац је овлашћен да својим прописом ограничи слободу предузетништва у ситуацији када оцени да је потребно заштитити здравље људи и животну средину и осигурати безбедност Републике Србије, што је и учињено доношењем наведеног закона.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности Закона о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији („Службени лист СРЈ“, број 12/95 и „Службени гласник РС“, број 85/05).

Образложење

Уставном суду поднете су иницијатива и допуна иницијативе за оцену уставности Закона о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији („Службени лист СРЈ“, број 12/95 и „Службени гласник РС“, број 85/05). У иницијативи се наводи да је оспорени Закон несагласан са одредбом члана 83. Устава Републике Србије из разлога што се њоме ограничава слободно предузетништво, будући да се „један од три преовлађујућа извора енергије ставља ван закона“. Осим тога, оспореним Законом се ограничава слободна конкуренција у енергетици и доприноси монополском понашању јавних предузећа у области енергетике, чиме се повређују одредбе члана 84. Устава.

У претходном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Закон о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији донела Савезна скупштина, на седници Већа република од 28. фебруара 1995. године и на седници Већа грађана од 2. марта 1995. године.

У поступку пред Уставним судом утврђено је да ће се према одредбама члана 64. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), закони Савезне Републике Југославије у пословима Србије и Црне Горе примењивати као закони Србије и Црне Горе, а закони Савезне Републике Југославије изван послова Србије и Црне Горе, примењиваће се као закони држава чланица, до доношења нових прописа од стране држава чланица, осим закона за које скупштина државе чланице одлучи да се не примењују. Такође је одредбом члана 20. став 5. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), поред осталог, било предвиђено да се савезни закони и

други савезни прописи који нису из области у којима је Уставном повељом утврђена надлежност Државне заједнице Србија и Црна Гора, примењују, после ступања на снагу Уставне повеље, као општи акти држава чланица, док их њихови надлежни органи не ставе ван снаге.

Законом о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији прописано је: да се забрањује изградња нуклеарних електрана, постројења за производњу нуклеарних горива и постројења за прераду нуклеарног горива за нуклеарне електране у Савезној Републици Југославији, а забрана се односи на доношење инвестиционих одлука, израду инвестиционих програма и техничке документације за изградњу нуклеарних електрана, постројења за производњу нуклеарног горива и постројења за прераду исслуженог нуклеарног горива за нуклеарне електране (члан 1); да се одредбе члана 1. овог закона не односе на научноистраживачке и истраживачко-развојне радове, рударско-геолошке истражне радове, геолошко-сеизмичка истраживања и образовање кадрова (члан 2); да је члан 3. Закона, којим је било прописано да ће се казнити за кривично дело казном затвора од шест месеци до пет година ко припрема, одобри изградњу или приступи изградњи нуклеарних електрана, постројења за производњу нуклеарног горива или постројења за прераду исслуженог нуклеарног горива, престао да важи на основу члана 431. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 71/09 и 111/09).

За оцену уставности оспореног закона од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању, као и да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговорна за заштиту животне средине и дужан је да чува и побољшава животну средину (члан 74); 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 Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине, производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја (члан 97. тачка 9)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Полазећи од наведеног, а посебно одредбе члана 74. Устава, Уставни суд је оценио да је оспорени Закон донет у функцији заштите животне средине од нуклеарног ризика и штетног дејства јонизујућих зрачења, који би се могли јавити при раду нуклеарно-енергетских постројења, односно при производњи, коришћењу и одлагању радиоактивног нуклеарног материјала. При томе, законодавац наведеним законом није забранио научноистраживачки рад у области нуклеарних наука, као и праћење развојних технологија у овој области и образовање високостручних кадрова.

По оцени Уставног суда, неосновани су наводи подносиоца иницијативе да се оспореним Законом повређује уставни принцип о слободи предузетништва из члана 83. Устава, с обзиром на то да је овом уставном нормом

овлашћен законодавац да својим прописом ограничи слободу предузетништва у ситуацији када законодавац оцени да је потребно заштити здравље људи и животну средину и осигурати безбедност Републике Србије, што је и учињено доношењем наведеног закона. Оспореним Законом се, по налажењу Уставног суда, такође, не нарушава слободна конкуренција стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја на тржишту како то погрешно сматра подносилац иницијативе, јер је ограничење коришћења нуклеарне енергије уређено са циљем да се заштити животна средина од могућих нуклеарних инцидената, што је уставна обавеза Републике Србије.

Будући да Уставни 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

Број ИУз-1575/2010 од 20. априла 2011. године („Службени гласник РС“, број 50/11)

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености

(„Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10)

– члан 73. тачка 2.

Прописујући у оспореној одредби Закона временско ограничење у исплати новчане накнаде незапосленом лицу за време привремене спречености за рад утврђене према прописима о здравственом осигурању, законодавни орган је поступио у оквиру својих уставних овлашћења да пропише случајеве и услове под којима се незапосленим лицима може продужити исплата новчане накнаде.

Устав не познаје принцип правне једнакости као општи, апстрактни појам који се у свакој правној ситуацији подједнако односи и на различите правне субјекте, већ гарантује једнакост у оквиру исте категорије правних субјеката, односно исте врсте права. Оспореном одредбом Закона није нарушен уставни принцип о забрани дискриминације јер су незапослена лица у смислу оспорене одредбе закона и запослена лица која се налазе на боловању различите категорије правних субјеката које се налазе у битно различитој правној ситуацији.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 73. тачка 2) Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10).

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за утврђивање несагласности одредбе члана 73. тачка 2) Закона из тачке 1) са одредбама чл. 151. до 157. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05 и 30/10).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 73. тачка 2) Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10).

У иницијативи се наводи да су корисници права на новчану накнаду по основу незапослености доведени у неравноправан положај у односу на остале запослене јер им се право на исплату новчане накнаде за време привремене спречености за рад утврђене према прописима о здравственом осигурању, ограничава на 30 дана од дана настанка привремене спречености, што је супротно одредби члана 21. Устава Републике Србије. Осим тога, иницијатор сматра да је оспорена одредба закона директно супротна и одредбама чл. 151. до 157. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05 и 30/10).

Оспореном одредбом члана 73. тачка 2) Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10) прописано је да се исплата новчане накнаде незапосленом лицу наставља за време привремене спречености за рад утврђене према прописима о здравственом осигурању, али не дуже од 30 дана од дана настанка привремене спречености.

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 нико се тих права не може одрећи (члан 60. став 4); да запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом (члан 69. став 3); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других области социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тачка 8)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Из наведених одредаба Устава, према налажењу Уставног суда, про-излази да је осигурање за случај незапослености део система обавезног социјалног осигурања грађана којим се на начелима обавезности, уза-јамности и солидарности обезбеђују права за случај незапослености. Обавезним осигурањем обезбеђују се права на новчану накнаду, здрав-ствено и пензијско и инвалидско осигурање и друга права у складу са законом и општим актом Националне службе за запошљавање. Полазећи од Уставом утврђених овлашћења из члана 97. тачка 8) Устава, Народна скупштина је Законом о запошљавању и осигурању за случај незапосле-ности уредила услове за остваривање права на материјално обезбеђење за време привремене незапослености, односно право незапослених лица на новчану накнаду. Прописујући у оспореној одредби Закона временско ограничење у исплати новчане накнаде незапосленом лицу за време при-времене спречености за рад утврђене према прописима о здравственом осигурању, законодавни орган је, по оцени Уставног суда, поступио у оквиру својих уставних овлашћења да пропише случајеве и услове под којима се незапосленим лицима може продужити исплата новчане нак-наде на начин како је то регулисано оспореном одредбом Закона. По оцени Уставног суда, оспореном одредбом Закона, такође, није нарушен уставни принцип о забрани дискриминације садржан у члану 21. Устава јер су незапослена лица у смислу оспорене одредбе закона и запослена лица која се налазе на боловању различите категорије правних субје-ката које се налазе у битно различитој правној ситуацији, те се њихов различити положај не може довести у везу са повредом Уставног начела забране дискриминације. Осим тога, Уставни суд налази да је прописима о здравственом осигурању утврђено да накнаду за запослене за време привремене спречености за рад до 30 дана исплаћује послодавац, а за незапослена лица Национална служба за запошљавање, док за период преко 30 дана, накнаду за обе категорије лица исплаћује Републички за-вод за здравствено осигурање, па стога незапослена лица нису доведена у неравноправан положај у односу на запослене. Према ставу Уставног суда, Устав не познаје принцип правне једнакости као општи, апстрактни појам који се у свакој правној ситуацији подједнако односи и на разли-чите правне субјекте, већ гарантује једнакост у оквиру исте категорије правних субјеката, односно исте врсте права.

Имајући у виду да Уставни суд није нашао основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, иницијативу није прихватио, сагласно од-редби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), те је одлучено као у тачки 1) изреке.

Уставни суд је, на основу члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу у делу у коме је тражена оцена сагласности оспорене одредбе Закона са одредбама чл. 151. до 157. Закона о здравствен-ном осигурању, јер према члану 167. Устава, Уставни суд није надлежан да оцењује међусобну усклађеност Закона као општих аката исте правне снаге, одлучујући као у тачки 2) изреке.

На основу изложеног и одредаба 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), Уставни суд је донео Решење као у изреци

Решење Уставног суда

Број ПУз-349/2009 од 2. јуна 2011. године

Закон о становању

(„Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 и 101/05)

– члан 16. ст. 1. и 2, чл. 20. и 32. и члан 39. став 2.

Закон о изменама и допунама Закона о становању

(„Службени гласник РС“, број 76/92)

– члан 5. став 2.

Закон о измени Закона о становању

(„Службени гласник РС“, број 26/01)

– члан 1.

Овлашћења законодавног органа за уређивање својинских права и обавеза, односно садржине својинских овлашћења, обавеза и ограничења различитих врста и обима, као и овлашћење за уређивање промена у режиму својине, представља уставни основ да законодавни орган откуп станова, утврђен оспореним одредбама Закона, уреди као један од облика у којем се остварује претварање средстава у друштвеној и државној својини у друге облике својине, утврђене Уставом.

Уставно овлашћење законодавца обухвата и уређивање круга лица која могу остварити право на откуп стана и услове за измену уговореног начина отплате стана, као и прописивање начина утврђивања висине закупнине за стан у друштвеној и државној својини и својини грађана који користи закупац стана на неодређено време, а како се закупац стана на одређено време не налази у истом правном положају као закупац стана на неодређено време, самим тим, није повређено уставно начело једнакости пред законом и забране дискриминације из члана 21. Устава.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 16. ст. 1. и 2, члана 32. и члана 39. став 2. Закона о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 67/93,

46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 и 101/05) и члана 5. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о становању („Службени гласник РС“, број 76/92).

2. Одбацују се захтеви за оцену уставности одредаба члана 20. став 1. Закона из тачке 1) и члана 1. Закона о измени Закона о становању („Службени гласник РС“, број 26/01).

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорене одредбе члана 20. став 1. Закона из тачке 1.

Образложење

Уставном суду, на основу члана 12. став 2. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03) и члана 129. Закона о суду Србије и Црне Горе („Службени лист СЦГ“, број 26/03), Суд Србије и Црне Горе је уступио 14. јануара 2006. године предлог за оцену сагласности одредаба чл. 40. до 43. и 48. Закона о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 и 101/05) са Уставом Републике Србије и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Уставном суду је поднето и више иницијатива (8) и њихових допуна за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 16. ст. 1. и 2, члана 20. став 1, члана 32, члана 39. став 2. и члана 40. Закона о становању и члана 5. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о становању („Службени гласник РС“, број 76/92), а једна иницијатива је поднета из разлога што је Законом о измени Закона о становању („Службени гласник РС“, број 26/01) брисан члан 44. Закона о становању.

Предлогом Удружења корисника станова у приватном власништву из Београда од 12. октобра 2005. године и допуном предлога од 3. новембра 2008. године, покренут је поступак за оцену уставности одредаба чл. 40. до 43. и члана 48. Закона о становању. Подносиоци предлога наводе да је Законом о становању из 1992. године носиоцима станарског права на становима у друштвеној и државној својини омогућен откуп тих станова под нетржишним условима, а власници су обавезани да им те станове продају. Овакав бенефицирани откуп образложен је дугогодишњим издвајањем носилаца станарског права у стамбени фонд и њиховим трошковима за редовно одржавање тих станова. Носиоци станарског права на становима у приватној својини, на које се исто образложење могло применити у потпуности, нису добили право откупа станова, нити им је законском регулативом омогућено да на други повољан начин трајно реше своје стамбено питање, иако су и они на потпуно исти начин учествовали у стварању стамбеног фонда наше земље и издвајали стамбени допринос, чиме је настала разлика у законском третману две групе грађана које су до доношења овог закона имале идентичан статус, права и обавезе. Неједнак положај носилаца станарског права на становима у својини грађана у односу на носиоце станарског права на

становима у друштвеној – државној својини, који је утврђен одредбама Закона о становању из 1992. године и његовим изменама и допунама, и то не само у погледу права на откуп већ и у погледу свих других права, иако су сви они третирани као закупци на неодређено време, несагласан је са правима која гарантују члан 18. став 2, чл. 19. до 21. и члан 58. Устава Републике Србије и члан 1. Протокола 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер је право закупа на неодређено време својинско право, део права својине и вид поседовања имовине, а сама Конвенција о људским правима обавезује све државе да сваком грађанину обезбеде право на мирно уживање имовине. Одредбама члана 58. Устава Републике Србије јемчи се мирно уживање не само својине него и других имовинских права стечених на основу закона. Станарско право, односно право закупа не неодређено време, свакако представља имовинско право стечено на основу закона.

Уставни суд је, на основу одредбе члана 42. став 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), према оспореним правним питањима раздвојио поступак за оцену уставности одредаба чл. 40. до 43. и члана 48. Закона о становању и формирао посебан предмет.

У иницијативама којима је оспорена одредба члана 16. став 1. Закона о становању наводи се да оспорена одредба не даје правни основ за откуп станова у државној својини и да није донет посебан закон којим би била уређена стамбена материја за лица код корисника средстава у својини државе, па је тако настала правна празнина, да је Влада Републике Србије донела Уредбу о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини („Службени гласник РС“, бр. 41/02, 76/02, 125/03 и 88/04), али је, поред уређивања услова, начина и поступка давања на коришћење станова у државној својини и давања зајмова ради решавања стамбених потреба, уредила у члану 50. и начин стицања својине на становима у државној својини, иако законско овлашћење републичком органу није гласило на уређивање стицања својине на становима. Одредба члана 16. став 1. Закона оспорава се и из разлога што предвиђа да станове могу да откупљују само лица која су одређено својство (носилац станарског права, купац стана у државној својини) стекла до дана ступања на снагу овог закона, а не и лица која су то својство стекла након ступања на снагу оспореног закона, као и што не предвиђа могућност откупа стана који није у целини у друштвеној или државној својини, већ је делимично у приватној својини или тзв. мешовитој својини. У иницијативи којом је оспорен члан 16. став 2. Закона наводи се да оспорена одредба у случају кад носилац станарског права откупљује стан после развода брака, други брачни друг који није био потписник уговора о закупу, не може откупити стан без сагласности носиоца станарског права, што је супротно тада важећем члану 321. Закона о браку и породичним односима („Службени гласник РС“, број 22/80), који је прописивао да заједничку имовину супружника стечену радом у току брачне заједнице чине стварна и тражбена права, а да откупом стана један од брачних другова то право трансформише у право својине, док то није могуће за другог брачног друга.

Иницијативом више подносилаца оспорена је одредба члана 20. став 1. Закона, којом је прописано да се стан откупљује под условима који су важили на дан подношења писменог захтева за откуп стана, а у случају захтева који су поднети пре ступања на снагу овог закона, под условима на дан ступања на снагу овог закона. Иницијатори сматрају да је овом одредбом Закона онемогућено лицима који су били на ратиштима 1992. године да благовремено поднесу писмени захтев за откуп стана, будући да се овај закон, према одредби члана 56, односи на све станове у Републици Србији, што значи и на војне станове, па се предлаже да Суд до доношења коначне одлуке обустави откуп војних станова како би се отклониле све штетне последице примене неуставне одредбе овог закона, као и да Уставни суд обавезе Републику Србију да у најкраћем року донесе законска решења којима ће се отклонити наведене повреде људских права, на начин како предлажу подносиоци иницијативе.

У иницијативама којима се оспоравају одредбе члана 32. Закона, наводи да се за закуп стана у друштвеној и државној својини и својини грађана плаћа закупнина одређена на начин утврђен прописима, а ова одредба се према члану 40. Закона примењује и на носиоце станарског права, односно закупце стана на неодређено време који то право имају на стану у својини грађана, док се према члану 7. Закона за закуп стана закупнина уговара између власника стана, односно носиоца права располагања на стану и закупца. Овакво уређивање питања закупнине за станове који се користе по основу станарског права, односно закупа на неодређено време, а који станови су у својини грађана, различито је од генералног приступа у погледу закупа станова прописаних у одредбама чл. 7–11. Закона о становању, јер се према члану 7. став 2. Закона о становању, висина закупнине уговара између власника стана и закупца, без било каквих прописаних правила о утврђивању, односно одређивања висине закупнине. Док према одредбама чл. 7–11. Закона о становању власници породичних стамбених зграда и станова могу користећи своје право својине да слободно и по тржишним ценама уговарају са закупцима висину закупнине, то право слободног уговарања висине закупнине власници станова или породичних стамбених зграда које користе носиоци станарског права које су стекли на основу раније важећих принудних прописа и без сагласности и пристанка власника, а силом принудних административних прописа, немају. Одредба члана 32. Закона оспорава се и из разлога што се закупнина за стан у својини грађана утврђује у складу са актом који доноси министар надлежан за стамбене послове. Исти иницијатор оспорава и одредбу члана 40. став 1. Закона, која предвиђа примену одредаба, поред осталих, и члана 32. овог закона када су у питању носиоци станарског права, односно закупци стана на неодређено време који то право имају на стану у својини грађана.

У иницијативи којом је оспорена одредба члана 39. став 2. Закона наводи се да се овом одредбом из откупа станова по критеријумима из Закона о становању искључују закупци станова на одређено време, што је несаслагасно са одредбом члана 21. Устава.

У иницијативи којом је оспорена одредба члана 5. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о становању („Службени гласник РС“, број 76/92), која се односи на измену одредбе члана 23. став 3. Закона, наводи се да се овом одредбом купцу ускраћује право ослобађања од ревалоризованог остатка дуга, већ се „продавцу даје могућност поновне продаје неотплаћеног дела већ продатог стана“ под условима који купцу нису били познати на дан склапања уговора о откупу стана, па иницијатор предлаже Суду да испита уставност ове одредбе Закона о становању.

Једном иницијативом Закон о становању је оспорен из разлога што је чланом 1. Закона о измени Закона о становању („Службени гласник РС“, број 26/01) брисан члан 44. Закона о становању. По наводима иницијатора, брисањем одредаба члана 44. Закона о становању законодавац је „оставио неуређену материју која се односи на станове солидарности“, па иницијатор сматра да је неуставно и недопустиво материју уређену законом потпуно брисати. С обзиром на то да материја станова солидарности није уређена другим законима или другим прописом, предлаже да Уставни суд донесе одлуку којом ће Закон о становању огласити неуставним, из разлога што није регулисао материју станова солидарности.

Иницијативе за оцену уставности одредаба члана 16. став 1. и члана 20. став 1, као и иницијатива којом је оспорено брисање одредаба члана 44. Закона, поднете су пре ступања на снагу Закона о Уставном суду. Како је одредбом члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона, то је Уставни суд у овом поступку одлучивао по одредбама наведеног Закона.

На седници Уставног суда одржаној 25. новембра 2010. године закључено је да се предлог и иницијативе за оцену уставности наведених одредаба Закона о становању доставе Народној скупштини на одговор и мишљење. Одговор и мишљење нису достављени у остављеном року, а ни по његовом истеку. Стога је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, поступак настављен.

Оспореним одредбама Закона о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 и 101/05) прописано је:

– да је носилац права располагања на стану у друштвеној својини и власник стана у државној својини, дужан да носиоцу станарског права, односно закупу који је то својство стекао до дана ступања на снагу овог закона, на његов захтев у писменој форми омогући откуп стана који користи, под условима прописаним овим законом и да је носилац права располагања дужан да омогући откуп стана под условима прописаним овим законом и брачном другу и деци рођеној у браку и ван брака, усвојеној и пасторчади, који заједно са носиоцем станарског права станују у том стану, уз писмену сагласност носиоца станарског права, с тим што се сагласност може дати само једном лицу (члан 16. ст. 1. и 2);

– да се стан откупљује под условима који су важили на дан подношења писменог захтева за откуп стана, а у случају захтева који су поднети пре ступања на снагу овог закона под условима на дан ступања на снагу овог закона (члан 20. став 1);

– да се закупнина за стан у друштвеној и државној својини и својини грађана, који користи закупац стана на неодређено време, утврђује у зависности од површине стана, квалитета стана и зграде у којој се налази стан, а изражава се бројем бодова за квалитет стана и зграде, површине стана и коефицијента, у складу са актом о начину утврђивања закупнине који доноси министар, да се висина месечне закупнине из става 1. овог члана утврђује за шестомесечне обрачунске периоде јануар–јуни и јули–децембар, да утврђивање, обрачун и наплату закупнине врши власник стана, односно носилац права располагања или предузеће за стамбене услуге или друго правно лице коме се повере ти послови и да министар надлежан за стамбене послове ближе прописује начин утврђивања закупнине из става 1. овог члана (члан 32);

– да се одредбе овог закона о коришћењу друштвеног стана по основу уговора о закупу друштвеног стана, примењују и на коришћење станова у друштвеној и државној својини који буду дати у закуп на неодређено време, као и да закупац на неодређено време стана из става 1. овог члана, може тај стан да откупи по одредбама овог закона (оспорена одредба става 2) (члан 39).

Одредбом члана 5. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о становању („Службени гласник РС“, број 76/92) измењена је одредба члана 23. став 3. Закона о становању која прописује да ако купац захтева измену уговореног начина отплате дуга, измењени услови плаћања утврдиће се према условима који важе на дан подношења одговарајућег захтева, у складу са овим законом.

Одредбом члана 1. Закона о измени Закона о становању („Службени гласник РС“, број 26/01) брисан је члан 44. Закона о становању, којим је било прописано: да предузећа, установе и државни органи, од дана ступања на снагу овог закона до 31. децембра 1995. године, издвајају средства по стопи од 1,3% на износ бруто исплаћених зарада, односно плата, за решавање стамбених потреба запослених у предузећима, установама и државним органима који за ову намену не располажу довољним средствима (станови солидарности став 1); да ће извршавање обавеза из става 1. овог члана пратити служба за платни промет и финансијски надзор (став 2); да скупштина општине, односно града, прописује начин, услове и рокове коришћења средстава из става 1. овог члана (став 3) и да у одлучивању о коришћењу средстава из става 1. овог члана, учествују и представници синдиката (став 4).

Устав Републике Србије од 1990. године, који је важио у време подношења више иницијатива у овом предмету, престао је да важи 8. новембра 2006. године, ступањем на снагу новог Устава Републике Србије. Сагласно одредбама члана 167. Устава, којима је утврђена надлежност Уставног суда, Уставни суд, оцену уставности закона и других општих аката врши у односу на важећи Устав.

Уставом 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 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 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 се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом (члан 86. став 2); да Република Србија уређује и обезбеђује: остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине; економске и социјалне односе од општег интереса; и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 2), 7), 8) и 17)).

Разматрајући оспорене одредбе члана 16. став 1. Закона, као и разлоге и наводе подносилаца иницијатива, Уставни суд је имао у виду овлашћења законодавног органа из члана 86. став 2. и члана 97. тач. 2), 7), 8) и 17) Устава, према којима се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом и да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, економске и социјалне односе од општег интереса и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Уређивање својинских права и обавеза, по схватању Суда, значи уређивање садржине својинских овлашћења, обавеза и ограничења различитих врста и обима. То уставно овлашћење, као и посебно овлашћење за прописивање услова својинских промена, јесу, по оцени Уставног суда, уставни основ да законодавни орган, уређујући својинске промене на оном делу средстава у друштвеној, односно државној својини, који чине станови у тим облицима својине, пропише обавезу носиоца права располагања, односно власника да омогући откуп станова лицима која за то испуњавају законом прописане услове. По схватању Уставног суда, откуп станова, утврђен овим одредбама Закона, има значење уређивања једног од облика у којем се остварује претварање средстава у друштвеној и државној својини у друге облике својине, које утврђује Устав, па су стога, неосновани разлози оспоравања Законом утврђене садржине ових права и обавеза, односно, услова за њихово остваривање. Стога Суд није нашао основа за прихватање иницијатива којима је одредба члана 16. став 1.

Закона оспорена из разлога што предвиђа да станове могу да откупљују само лица која су одређено својство (носилац станарског права, закупца стана у државној својини) стекла до дана ступања на снагу овог закона, а посебно када се имају у виду одредбе члана 39. Закона, нарочито одредба става 2. овог члана, која управо предвиђа могућност откупа, по одредбама овог закона, станова у друштвеној и државној својини који буду дати у закуп на неодређено време. Суд, такође, из напред наведених разлога, није нашао основа за прихватање иницијативе којом се наведена одредба Закона оспорава из разлога што Закон не предвиђа могућност откупа стана који није у целини у друштвеној или државној својини, већ је делимично у приватној својини, односно мешовитој својини. С друге стране Уставни суд није надлежан, у смислу члана 167. Устава, да оцењује уставност оспореног Закона из разлога што није донет посебан закон којим би била уређена стамбена материја за лица код корисника средстава у својини државе, па је, по мишљењу иницијатора, настала правна празнина, као и зато што је одредбом члана 1. Закона о измени Закона о становању („Службени гласник РС“, број 26/01) брисан члан 44. Закона, који је уређивао расподелу станова солидарности, јер наведена питања спадају у питања законодавне политике, а не у надлежност Уставног суда.

Уставни суд није нашао основа за прихватање иницијативе ни у односу на одредбу члана 16. став 2. Закона, полазећи од тога да су међусобни односи разведених брачних другова у погледу права на откуп стана уређени одредбом члана 35. став 4. Закона, према којој се у случају развода брака разведени супружници споразумевају о томе ко ће наставити са коришћењем стана у својству закупца, а ако споразум не постигну, на предлог једног од супружника, надлежни суд ће у ванпарничном поступку донети решење о одређивању супружника који наставља са коришћењем стана у својству закупца, водећи рачуна о стамбеним потребама разведених супружника и њихове деце, о томе ко је закупца стана, материјалном и здравственом стању супружника и друго, из чега произлази да се наводи и разлози оспоравања одредбе члана 16. став 2. Закона показују као неосновани, јер у случају да разведени супружници постигну споразум о томе ко ће наставити са коришћењем стана, такав споразум подразумева и давање сагласности носиоца станарског права другом брачном другу, односно деци рођеној у браку и ван брака, усвојеној и пасторчади, а у случају да такав споразум није могуће постићи, супружник који наставља са коришћењем стана у својству закупца одређује се решењем суда. Осим тога, Уставни суд није надлежан, у смислу одредаба члана 167. Устава, да оцењује сагласност оспорене одредбе члана 16. став 2. са одредбом члана 321. раније важећег Закона о браку и породици („Службени гласник РС“, број 22/80).

Одредбама члана 32. Закона, којима се прописује начин утврђивања закупнине за стан у друштвеној и државној својини и својини грађана, који користи закупца стана на неодређено време, успостављен је, поред основног облика права закупа, уређеног одредбама чл. 7–11. Закона, специјалан

вид закупа („закуп на неодређено време“) и то у виду гаранције затеченим носиоцима станарског права да наставе коришћење стана са другим правним основом, који наступа по сили закона. Тако успостављен нови правни режим стамбених односа непосредно је условљен уставном променом напуштања института станарског права и успостављањем уставног основа за трансформацију својинских односа, путем закона. По оцени Суда, право законодавца да успостави овај институт засновано је на овлашћењима из члана 97. тач. 7) и 8) Устава да уређује својинске и облигационе односе, да уређује остваривање својинских права на непокретности према њеној природи и намени, те да уређује економске и социјалне односе од општег интереса. При томе, питање закупнине као елемента права закупа дели судбину садржине самог права закупа, односно сваког његовог облика. Са овлашћењем да установљава различите облике закупа, законодавац је био овлашћен да на различит начин уреди и питање закупнина, односно, да у једнак положај стави власнике чија је ствар оптерећена трајним правом закупа, без обзира на облик својине. Овлашћивање министра да својим актом ближе прописује начин утврђивања закупнине на основу параметара утврђених самим законом, има значење одређивања посла државне управе које је учињено у границама одредаба чл. 123. и 136. Устава, из којих следи да је доношење прописа за примену закона, један од послова државне управе које обављају министарства. Из наведених разлога, Уставни суд није нашао основа за прихватање поднетих иницијатива за оцену уставности одредаба члана 32. Закона.

Одредбама чл. 30–39. Закона уређује се режим превођења станарског права као имовинског права у закуп на неодређено време, који представља трајно решење стамбеног питања закупца и чланова његовог породичног домаћинства, а престаје на један од начина утврђених чланом 33. Закона, с тим што се ово право у случају смрти закупца или његовог исељења из стана преноси на члана породичног домаћинства по редоследу који је утврђен чланом 34. Закона, што значи да је у питању уговорни однос који, поред облигационог има и стварноправно дејство. С друге стране, закуп стана на одређено време је право чија је садржина суштински другачија, јер не представља трајно решење стамбеног питања, већ закупцу даје право привременог коришћења стана за време које је одређено уговором, а овакав однос престаје истеком времена на које је уговор закључен, споразумним раскидом, отказом и др. (члан 9), па стога закуп стана на одређено време као однос привременог и чисто облигационог карактера не даје могућност стицања својине путем откупа на стану који је предмет таквог закупа, а који је иначе уређен одредбама чл. 7. до 11. Закона. С обзиром на то да се ова два права суштински и садржински разликују, то се купац стана на одређено време не налази у истом правном положају нити има иста права на стану који је предмет уговора о закупу као купац стана на неодређено време, па самим тим одредбом члана 39. став 2. Закона, по оцени Уставног суда, није повређено уставно начело једнакости пред законом и забране дискриминације из члана 21. Устава.

Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 5. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о становању („Службени гласник РС“, број 76/92), којом је измењена одредба члана 23. став 3. Закона о становању у смислу да ће се, у случају ако купац захтева измену уговореног начина отплате дуга, измењени услови плаћања утврдити према условима који важе на дан подношења одговарајућег захтева, у складу са овим законом, није несагласна са напред наведеним овлашћењима законодавног органа из члана 86. став 2. и члана 97. тач. 2), 7), 8) и 17) Устава. У конкретном случају, измена уговореног плаћања је предвиђена као право и могућност купца, а не и његова обавеза, који ће измену уговореног начина плаћања захтевати само ако за то има интереса. Осим тога, из оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о становању не произилази, како то сматра иницијатор, да се тиме „продавцу даје могућност поновне продаје неотплаћеног дела већ продатог стана“ под условима који купцу нису били познати на дан склапања уговора о откупу стана, јер су купцу у моменту подношења захтева за измену уговореног начина плаћања свакако познати услови који важе у том моменту.

Полазећи од тога да Уставни суд није нашао основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба закона из тачке 1) изреке, то иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

У вези са оспоравањем одредбе члана 20. став 1. Закона, којом је предвиђено да се стан откупљује под условима који су важили на дан подношења писменог захтева за откуп стана, а у случају захтева који су поднети пре ступања на снагу овог закона под условима на дан ступања на снагу овог закона, из разлога што оспореном одредбом није предвиђен изузетак, односно што није предвиђен дужи рок за лица који су били на ратиштима 1992. године, како би могла да благовремено поднесу писмени захтев за откуп стана, Уставни суд је оценио да, сагласно члану 167. Устава, није надлежан за поступање по таквом захтеву и да оцењује уставност оспорене одредбе Закона из разлога што одређено питање није уређено на начин како то предлажу подносиоци иницијативе, односно да оцењује оправданост и целисходност одређених законских решења, а такође није надлежан да обавезе Народну скупштину да усвоји законска решења у смислу како то предлажу подносиоци иницијативе, па је одлучио као у тачки 2) изреке.

Како је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспорене одредбе члана 20. став 1. Закона, одлучујући као у тачки 3) изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тачка 5) и члана 48. Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Закон о приватизацији
(„Службени гласник РС“, бр. 31/01, 18/03, 45/05 и 123/07)
– члан 20ж

Прописивањем немогућности одређивања или спровођења принудног извршења над имовином субјекта приватизације, за који је донета одлука о реструктурирању, не задире се у имовинска права ималаца извршних исправа на потраживање према субјекту приватизације, већ се само привремено суспендује могућност принудног извршења. Овакво ограничење имовинских права поверилаца је условљено остваривањем општег интереса израженог кроз приватизацију, у циљу Уставом утврђеног претварања друштвене својине у приватну, те оспорена одредба није несагласна Уставу, нити одредбама члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију.

Како је циљ реструктурирања субјекта приватизације, сагласно члану 19. Закона о приватизацији, да након спроведеног реструктурирања Агенција за приватизацију прода капитал, односно имовину методом јавног тендера или јавне аукције, а према члану 14. Закона, јавни тендер или јавна аукција су морали бити објављени најкасније до 31. децембра 2008. године то, по становишту Уставног суда, након наведеног датума више није могуће спроводити реструктурирање субјекта приватизације, већ је Агенција морала покренути поступак принудне ликвидације за све неприватизоване привредне субјекте.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 20ж Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 31/01, 18/03, 45/05 и 123/07).

2. Одбацује се захтев за:

– обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона из тачке 1) и

– оцену сагласности одредаба члана 20ж Закона из тачке 1) са Законом о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднето је шест поднесака којима је иницирано покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 20ж Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 31/01, 18/03, 45/05 и 123/07). У представкама се наводи да су оспорене одредбе Закона несагласне са одредбама чл. 21. и 22, члана 32. став 1, чл. 36, 58. и 60. и члана 142. ст. 2. и 3. Устава Републике Србије. Мада се у иницијативама оспорава члан 20ж Закона у

целини, наводи и разлози оспоравања односе се само на одредбе ст. 1. и 7. (погрешно означен као став 6) члана 20ж Закона, а за преостале одредбе се наводи да су „пратеће“, јер регулишу поступак спровођења оспорене одредбе става 1. Истиче се да одредбе члана 20ж Закона стављају у неједнак положај повериоце и дужнике у извршном поступку и да су дужници, који се налазе у поступку реструктурирања, у повољнијем положају, јер су заштићени до окончања поступка реструктурирања. На овај начин се, по оцени иницијатора, крше основна начела Устава о једнакости и равноправности свих субјеката у остваривању права на судску заштиту. Будући да поступак реструктурирања није временски ограничен и да, по правилу, траје више година, применом оспорене законске одредбе повериоцима субјекта приватизације се практично онемогућава да у разумном року наплате своја потраживања утврђена правноснажним одлукама суда које су, према члану 145. став 3. Устава, обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле. У иницијативама се указује на став Европског суда за заштиту људских права према коме је обавеза државе да, сагласно члану 6. Конвенције, омогући правовремено и делотворно извршење судских одлука, а указује се и на Препоруку Комитета министара Савета Европе Рец (2003)17 по питању извршавања судских и вансудских исправа. У иницијативама се такође, истиче да су оспорене одредбе члана 20ж Закона несагласне са Законом о извршном поступку, односно да суспендују његову примену на неодређено време.

У једној од иницијатива се тражи да Уставни суд обустави извршење одредаба члана 20ж ст. 1. и 7. Закона о приватизацији, уколико оцени да је иницијатива „оправдана“.

Дописом Уставног суда од 13. јула 2010. године тражено је од Народне скупштине мишљење на наводе из иницијатива које су до тог дана приспеле у Уставни суд. Како Народна скупштина, ни након истека остављеног рока од 60 дана, није доставила мишљење Уставном суду, стекли су се услови за настављање поступка, у смислу члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

У међувремену, Уставном суду су поднете нове иницијативе у којима се поред већ изнетих навода и разлога за оспоравање уставности члана 20ж Закона о приватизацији, истиче да су одредбе ст. 1, 4. и 7. овог члана несагласне са чл. 21. и 22. Устава, јер су повериоци – радници субјекта који се реструктурира дискриминисани у односу на остале запослене. Наводи се да би „цену“ реструктурирања требало да сносе сви радници, а не само они који имају своја потраживања по основу зараде од које живе. Такође се истиче да би трошкове реструктурирања требало да сносе сви грађани Републике Србије преко пореза, као и да су наведене законске одредбе „у корист купца у поступку приватизације“, који због спорости судског поступка на крају избегну обавезу према радницима приватизованих предузећа. У једној иницијативи се истиче да су одредбе члана 20ж Закона о приватизацији несагласне са одредбама члана 82. став 1. и члана 84. став 1. Устава Републике Србије, због тога што се њима нарушава равноправност

привредних субјеката и њихов једнак правни положај на тржишту у корист привредних субјеката у реструктурирању. Указује се и на посебан положај Агенције за приватизацију која врло често отвара поступак реструктурирања, без обзира на његову оправданост, а против њене одлуке није дозвољен било какав правни лек. Применом оспорене законске одредбе суспендују се све извршне судске одлуке донете против субјеката приватизације, и то одлуком органа (Агенције) која није ни судски нити други државни орган. При томе та суспензија није временски ограничена, јер дужина трајања поступка реструктурирања, као ни поступка приватизације, Законом није одређена. На овај начин су привредни субјекти у реструктурирању повлашћени у односу на остале субјекте који су доведени у положај негативне дискриминације, јер наплата њихових потраживања зависи искључиво од одлуке Агенције за приватизацију.

Оспорене одредбе члана 20ж Закона о приватизацији унете су у основни текст Закона чланом 10. Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 123/07). Према оспореном члану 20ж Закона: од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања, не може се против субјекта приватизације, односно над његовом имовином одредити или спровести принудно извршење нити било која мера поступка извршења ради намиривања потраживања (став 1); одлука о реструктурирању има снагу извршне исправе (став 2); одлуку о реструктурирању Агенција, у року од пет дана од дана њеног доношења, доставља органу надлежном за спровођење принудне наплате, судовима и другим органима надлежним за доношење основа и налога за принудну наплату (став 3); на основу одлуке о реструктурирању орган надлежан за спровођење принудне наплате обуставља извршавање евидентираних основа и налога, а судови и други органи надлежни за доношење основа и налога за принудну наплату не доносе нове основе и налоге за принудну наплату (став 4); за субјекте који се приватизују методом јавног тендера, односно јавне аукције, државни повериоци не могу тражити принудну наплату нити било коју меру поступка извршења ради намирења потраживања насталих до 31. децембра 2007. године (став 5); забрана из става 5. овог члана примењује се до дана уплате продајне цене или прве рате ако се продајна цена плаћа на рате (став 6); поступак принудног извршења који је у току прекида се (став 7); по окончању реструктурирања, односно после продаје јавним тендером или јавном аукцијом, Агенција обавештава судове и органе из става 4. овог члана о уплати продајне цене и о повериоцима који своје потраживање намирују из те цене (став 8).

Одредбама члана 14. Закона о приватизацији утврђено је да се за приватизацију неприватизованог друштвеног капитала јавни позив за учешће на јавном тендеру, односно јавној аукцији, мора објавити најкасније до 31. децембра 2008. године (став 1), а ако се јавни позив не објави у наведеном року, Агенција доноси решење о покретању принудне ликвидације субјекта приватизације (став 2).

Одредбе члана 19. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 31/01, 18/03, 45/05 и 123/07) прописују: да ако Агенција процени да капитал или имовина субјекта приватизације не могу бити продати методом јавног тендера или јавне аукције без претходног реструктурирања, Агенција доноси одлуку о реструктурирању у поступку приватизације, у складу са овим законом (став 1); да реструктурирање у поступку приватизације, у смислу овог закона, јесу промене које се односе на субјект приватизације и његова зависна предузећа, које омогућавају продају његовог капитала или имовине, а нарочито 1) статусне промене, промене правне форме, промене унутрашње организације и друге организационе промене, 2) отпис главнице дуга, припадајуће камате или других потраживања, у целини или делимично, 3) отпуштање дуга у целини или делимично ради намиривања поверилаца из средстава остварених од продаје капитала субјекта приватизације (став 2); да у субјектима приватизације у којима је спроведено реструктурирање, Агенција продаје капитал, односно имовину, методом јавног тендера или јавне аукције (став 3).

Уставом Републике Србије утврђено је: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговором и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединих права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе (члан 36. став 1); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2); да свако има право на правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа (члан 60. став 4); да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватних и других облика својине (члан 82. став 1); да сви имају једнак положај на тржишту (члан 84. став 1) да се јемче приватна,

задружна и јавна својина; да сви облици својине имају једнаку правну заштиту; да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом: да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (члан 86. ст. 1. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (члан 97. тач. 7) и 17)); да се судске одлуке заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона, да су судске одлуке обавезне за све и да не могу бити предмет вансудске контроле (члан 145. ст. 2. и 3).

Одредбе члана 86. Устава које утврђују да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом (став 1), да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (став 2), као и одредба члана 97. Устава која утврђује овлашћење законодавца да уређује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (тачка 7), представљају правни основ да се законом регулише поступак промене власништва друштвеног, односно државног капитала, а у оквиру тога, права и обавезе свих субјеката који непосредно и посредно учествују у поступку приватизације или имају неки други правни интерес у том поступку. То значи да законодавац може да уређује и положај предузећа које послује са друштвеним капиталом, поступак реструктурирања таквог предузећа, као и права и обавезе запослених у субјекту приватизације. Спровођење поступка реструктурирања подразумева, поред осталог, и уређивање положаја поверилаца, односно искључивање могућности да се принудном наплатом доспелих потраживања различитих поверилаца субјекта приватизације спречи, односно онемогући или отежа поступак продаје капитала или имовине субјеката приватизације, што је основни циљ оспореног Закона.

Оцењујући уставност оспорених одредаба члана 20ж Закона о приватизацији, Уставни суд је имао у виду да реструктурирање у поступку приватизације, у смислу овог закона, представља поступак одговарајућих статусних и других промена које се односе на субјекат приватизације и његова зависна предузећа, које омогућавају продају његовог капитала или имовине (члан 19). Из наведених одредаба Закона, по оцени Суда, следи да је реструктурирање један од законом предвиђених мера у циљу стварања претпоставки за претварање друштвеног и државног капитала у приватни, те да стога нису основани наводи да се одређује повлашћен положај Агенције за приватизацију и крши Уставом утврђена равноправност свих облика својине. Прописивањем немогућности одређивања или спровођења принудног извршења над имовином субјекта приватизације, за који је донета (или ће бити донета) одлука о реструктурирању, не доводе се у питање права ималаца извршних исправа на потраживање према субјекту приватизације, нити је циљ ове мере ограничавање права поверилаца, већ се постојање и остваривање ових права везује за остваривање општег интереса израженог кроз приватизацију тих субјеката. Тиме се само привремено суспендује

могућност принудног извршења, али се не задире у имовинска права појединаца утврђена правноснажном судском одлуком. Овакво ограничење имовинских права је опредељено Законом утврђеним општим интересом претварања друштвене својине у приватну, што оспорену одредбу не чини несагласном Уставу (члан 58. став 2) и одредбама члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. Суд је притом имао у виду да је Законом о приватизацији прописано да, по окончању реструктурирања, односно после продаје јавним тендером или јавном аукцијом, Агенција обавештава судове и органе из става 4. оспореног члана 20ж Закона о уплати продајне цене и о повериоцима који своје потраживање намирују из те цене.

Неосновани су наводи иницијатива којима се указује на несагласност оспорених одредаба члана 20ж Закона о приватизацији са чланом 32. став 1. Устава, којим се гарантује право на правично суђење, односно суђење у разумном року, због тога што члан 32. Устава одређује суђење у разумном року као једно од основних процедуралних стандарда којима би требало да се руководе судови у конкретном судском поступку, па стога није увек могуће оцењивати опште правне норме у односу на наведену уставну одредбу. Оспореним одредбама члана 20ж Закона о приватизацији није изричито прописан рок у коме се мора окончати поступак реструктурирања, нити рок у коме се одлаже спровођење принудног извршења потраживања, али из саме дефиниције појма реструктурирања и циља због кога се оно спроводи произлази да је овај поступак требало окончати у што краћем („разумном“) року, јер он представља меру ограниченог трајања, која претходи продаји капитала или имовине субјекта приватизације, а која је морала бити окончана пре 31. децембра 2008. године, који је чланом 14. Закона означен као крајњи рок у коме се мора објавити јавни позив за учешће на јавном тендеру, односно јавној аукцији за продају неприватизованог друштвеног капитала. Стога, Уставни суд указује да се одредба члана 20ж Закона нужно мора тумачити у вези с одредбом члана 14. Закона, која изричито одређује крајњи рок (31. децембра 2008. године) у коме је, у поступку приватизације неприватизованог друштвеног капитала јавни позив за учешће на јавном тендеру, односно јавној аукцији морао бити објављен, а у супротном Агенција је била дужна да донесе решење о покретању принудне ликвидације субјекта приватизације. Како је циљ реструктурирања субјекта приватизације, сагласно члану 19. Закона о приватизацији, да након спроведеног реструктурирања Агенција прода капитал, односно имовину методом јавног тендера или јавне аукције, а према члану 14. Закона, јавни тендер или јавна аукција су морали да се објаве најкасније до 31. децембра 2008. године то, по становишту Уставног суда, након наведеног датума више није могуће спроводити реструктурирање субјекта приватизације, већ је Агенција за приватизацију морала покренути поступак принудне ликвидације за све неприватизоване привредне субјекте. Другачија примена оспорених законских одредаба и њихова евентуална злоупотреба у пракси, на шта се у иницијативама указује, не може бити предмет одлучивања Уставног суда у поступку оцене уставности закона, већ у поступку одлучивања о уставним

жалбама у којима се истиче повреда права на суђење у разумном року у конкретном судском поступку. У том смислу Уставни суд је одлучујући о уставним жалбама, заузео правни став да је приликом оцењивања да ли је временски рок за одлучивање о правима и обавезама странке, односно за спровођење извршења на основу извршних исправа прописаних законом разуман, потребно преиспитати поступање не само судова пред којима се води конкретан поступак, већ и поступање других државних органа или вршилаца јавних овлашћења који предузимају поједине радње у поступку или у вези с поступком, а чије учешће може утицати на његову дужину трајања.

У односу на наводе иницијативе да су оспорене одредбе члана 20ж Закона несагласне са одредбама Устава које гарантују једнакост пред Уставом и законом и забрану сваке дискриминације (члан 21), једнаку заштиту права пред судовима (члан 36), равноправност свих облика својине и једнак правни положај свих на тржишту (члан 82. став 1. и члан 84. став 1), Уставни суд је оценио да спорним законским одредбама није учињена дискриминација по било ком личном својству физичког лица, нити дискриминација према било ком правном субјекту, већ је на исти начин уређено исто чињенично стање, тако што су стављени у исти правни положај сви повериоци, као и сви дужници у поступку реструктурирања. Са тог становишта не може се говорити о једнакости бивших радника и запослених у субјекту приватизације, радника поверилаца и других запослених, свих радника у Републици Србији, поверилаца и дужника и сл. јер су у питању различити правни субјекти који се не могу третирати на исти начин. Према досадашњем ставу Уставног суда, Устав не познаје принцип једнакости као општи, апстрактни појам који се у свакој правној ситуацији подједнако односи и на различите правне субјекте, већ гарантује једнакост при истом чињеничном и правном стању, у оквиру исте категорије правних субјеката, односно исте врсте права.

Према налажењу Уставног суда, одредбе члана 20ж Закона о приватизацији привремено суспендују могућност принудног извршења правноснажне судске одлуке, али не ускраћују права и обавезе утврђене правноснажном судском одлуком, па стога нема повреде одредбе члана 145. Устава која утврђује обавезност судских одлука и забрану њихове вансудске контроле (став 3), нити одступања од уставног опредељења да судску одлуку може преиспитати само надлежни суд, у законом прописаном поступку (став 4)

Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да нема основа за покретање поступка поводом поднетих иницијатива па је, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио да не прихвати иницијативе.

С обзиром на то да Закон о приватизацији, у оквиру изричитог уставног овлашћења, уређује један посебан сегмент друштвених односа, он у делу којим се, на начин примерен поступку приватизације, уређују и питања дужничко-поверилачких односа, представља *lex specialis* у односу на друге законе којима се уређују облигациони односи и извршни поступак. Оцену сагласности оспореног закона са Законом о извршном поступку није надлежан да цени Уставни суд, према одредбама члана 167. Устава, па је Суд, сагласно члану 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, захтев у овом делу одбацио.

Пошто је Уставни суд донео коначну одлуку о уставности члана 20ж Закона о приватизацији, захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона је одбацио, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тач. 3) и 5) и члана 48. Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суд („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУз-98/2009 од 23. јуна 2011. године

Закон о престанку важења Закона о Привредној комори Југославије („Службени гласник РС“, број 55/03)

Оспорени Закон, према садржини односа које уређује, има значење утврђивања престанка рада одређеног правног субјекта – Привредне коморе Југославије у Републици Србији и уређивања начина преузимања дела права и обавеза те коморе. Како су исти привредни субјекти са територије Републике Србије били истовремено и обавезни чланови Привредне коморе Југославије и Привредне коморе Србије, одређивање да део права и обавеза Привредне коморе Југославије преузима Привредна комора Србије – као организација са истом делатношћу, по оцени Суда, у оквиру је Уставом утврђене надлежности Републике да уређује правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности.

Будући да су средства за рад Привредне коморе Југославије обезбеђивана из доприноса њених чланова, као и да су чланови били привредни субјекти из држава чланица Савезне Републике Југославије, оспорено решење према којем права и обавезе преузимају Привредна комора Србије и Привредна комора Црне Горе, по схватању Суда, није у супротности са Споразумом о сукцесији и Европском конвенцијом.

Полазећи од одредаба члана 17, члана 168. ст. 1. и 2. и члана 170. Устава, Уставни суд је оценио да страна правна и физичка лица немају уставну легитимацију за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије, већ се заштита права и интереса страних лица остварује у поступку по уставној жалби.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима Закона о

престанку важења Закона о Привредној комори Југославије („Службени гласник РС“, број 55/03).

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за утврђивање несагласности Закона из тачке 1) са Уставом Републике Србије од 1990. године и Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора.

3. Одбацује се иницијатива Хрватске господарске коморе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, Уставом Републике Србије од 1990. године и са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора Закона 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 сагласности са Споразумом о питањима сукцесије и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода Закона о престанку важења Закона о Привредној комори Југославије („Службени гласник РС“, број 55/03). Подносилац иницијативе сматра да је оспорени закон могла да донесе једино Скупштина државне заједнице Србија и Црна Гора, те да је Народна скупштина приликом доношења оспореног Закона прекорачила своја уставна овлашћења, јер је супротно Уставу Републике Србије „Скупштина Србије Законом одлучила о критеријумима поделе права, обавеза и имовине бивше ПКЈ, без учешћа Скупштине Црне Горе“. Осим тога, како се наводи у иницијативи, није сачињен Споразум између Привредне коморе Србије и Привредне коморе Црне Горе, нити постоји претходна сагласност владе те две републике у вези с поделом права и обавеза Привредне коморе Југославије, како је то прописано чланом 2. оспореног Закона. Даље се наводи да Закон о Привредној комори Југославије из 1992. године није успоставио имовински континуитет и правно следбеништво са ранијом Привредном комором Југославије чије су чланице биле привредне коморе из свих република бивше СФРЈ, односно привредни субјекти из тих републичких привредних комора, а који су учествовали у стицању имовине Привредне коморе Југославије. Стога је чланом 2. оспореног Закона, по мишљењу подносиоца иницијативе, супротно одредбама Прилога Г Споразума о питањима сукцесије, као и члану 1. Протокола 1 и чл. 14. и 17. Европске конвенције, повређено право својине привредних комора из других држава сукцесора бивше СФРЈ, јер су као једини правни следбеници права и имовине Привредне коморе Југославије одређене само привредне коморе две раније федералне јединице бивше СФРЈ. Из наведених разлога, иницијатор сматра да је оспорени закон у супротности и са одредбама чл. 3, 21, 58, 82, 84. и 85, као и одредбама чл. 99. и 194. Устава. Иницијативом је тражена и оцена сагласности оспореног Закона са Уставом од 1990. године, као и Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, који су важили у време доношења оспореног Закона. Иницијативу са истоветним захтевом и образложењем поднела је и Хрватска господарска комора.

Уставни суд је иницијативу, сагласно члану 33. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члану 82. став 1. тачка 10) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), доставио на мишљење Народној скупштини. Како Народна скупштина у остављеном року, а ни касније, није доставила тражено мишљење, Уставни суд је поступак наставио, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореним Законом о престанку важења Закона о Привредној комори Југославије („Службени гласник РС“, број 55/03) прописано: да Закон о Привредној комори Југославије („Службени лист СРЈ“, број 53/92) престаје да важи даном ступања на снагу овог закона (члан 1); да права, обавезе и другу имовину Привредне коморе Југославије преузимају Привредна комора Србије и Привредна комора Црне Горе и да ће се подела права и обавеза извршити сразмерно учешћу Привредне коморе Србије и Привредне коморе Црне Горе у финансирању рада Привредне коморе Југославије основане Законом о Привредној комори Југославије („Службени лист СРЈ“, број 53/92), од дана њеног оснивања, у складу са споразумом који закључују Привредна комора Србије и Привредна комора Црне Горе, уз претходну сагласност Владе Републике Србије и Владе Републике Црне Горе (члан 2), као и да Спољнотрговинска арбитража при Привредној комори Југославије продужава са радом при Привредној комори Србије (члан 3).

Уставом Републике Србије је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима (члан 3. став 1); да странци у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (члан 17); да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2); да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине (члан 82. став 1); да сви имају једнак правни положај на тржишту, да права стечена улагањем капитала на основу закона, законом не могу бити умањена и да су страна лица изједначена на тржишту са домаћим (члан 84. ст. 1, 3. и 4); да страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретности, у складу са законом или међународним уговором (члан 85. став 1); да поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика и да поступак може покренути и сам Уставни суд; да свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости (члан 168. ст. 1. и 2), као и да се 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 може изјавити уставна жалба (члан 170).

Прилогом Г Споразума о сукцесији („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/02) предвиђено је да ће приватна права и стечена права грађана или других правних лица СФРЈ бити заштићена од стране држава сукцесора у складу с одредбама овог прилога (члан 1) и да ће права на покретну и непокретну имовину која се налази на територији државе сукцесора и на коју су грађани или друга правна лица СФРЈ имали право на дан 31. децембра 1990. године бити призната, заштићена и враћена у првобитно стање од стране те државе у складу са утврђеним стандардима и нормама међународног права, и то независно од националности, држављанства, боравишта или пребивалишта таквих лица (члан 2. став 1).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05) прописано је: да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14); да се ништа у овој конвенцији не може тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом (члан 17). Чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију предвиђено је: да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права, да претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.

Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), било је утврђено да ће се закони Савезне Републике Југославије у пословима Србије и Црне Горе примењивати као закони Србије и Црне Горе и 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 скупштина државе чланице одлучи да се не примењују (члан 64). Одредбама члана 19. Уставне повеље била је утврђена надлежност Скупштине Србије и Црне Горе. Законом за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03) било је прописано да се савезни закони и други савезни прописи који нису из области у којима је Уставном повељом утврђена надлежност државне заједнице Србија и Црна Гора, примењују после ступања на снагу Уставне повеље као општи акти

држава чланица, док их њихови надлежни органи не ставе ван снаге, осим у деловима који су у супротности с одредбама Уставне повеље, изузев у областима које су већ регулисане прописима државе чланице (члан 20. став 5).

Оцењујући основаност навода подносиоца иницијативе, Уставни суд је констатовао да оспорени закон којим престаје да важи ранији Закон о Привредној комори Југославије, иако донет у форми општег акта садржи норме које се односе на одређено правно лице и имовину тог лица, те да се и разлози оспоравања Закона садржани у иницијативи односе на оспоравање уставности извршених статусних промена тачно одређеног правног лица и правну ваљаност располагања имовином тог правног лица. Наиме, по садржини односа које уређује, оспорени Закон има значење утврђивања престанка рада одређеног правног субјекта – Привредне коморе Југославије у Републици Србији, те с тим у вези с уређивањем начина преузимања дела права и обавеза те коморе.

У вези с наводима подносиоца иницијативе да је оспорени Закон могла да донесе једино Скупштина државне заједнице Србија и Црна Гора, Уставни суд је констатовао да, сагласно члану 19. Уставне повеље, Скупштина државне заједнице Србије и Црне Горе није имала надлежности у области у којима је Законом о Привредној комори Југославије из 1992. године била одређена делатност те коморе (чл. 6. и 7). Стога је, по схватању Суда, Република на основу члана 64. Уставне повеље и члана 20. став 5. Закона за спровођење Уставне повеље, била овлашћена да одреди да ли ће се Закон о Привредној комори Југославије („Службени лист СРЈ“, број 53/92), који је донет као закон Савезне Републике Југославије, после ступања на снагу Уставне повеље примењивати као општи акт Републике Србије, односно да одреди да наведени Закон престаје да важи и да се неће примењивати као републички пропис. Уставни суд је имао у виду и да Законом за спровођење Уставне повеље није уређен (даљи) статус Привредне коморе Југославије (чл. 13, 15. и 16. Закона), као и да је наведеним Законом било прописано да државе чланице могу споразумом да утврде потребу да поједини органи, организације или службе, укључујући и оне које су наведене у чл. 15. и 16. тог закона, настављају да обављају послове као заједнички органи, организације или службе држава чланица (члан 17). Стога, по оцени Суда, нису основани наводи подносиоца иницијативе да Република „није имала овлашћење да донесе закон“ којим ће утврдити престанак важења Закона о Привредној комори Југославије, како је то одређено чланом 1. оспореног Закона.

И члан 2. Закона оспорава се наводом да је Народна скупштина приликом доношења оспореног закона „прекорачила своја уставна овлашћења, јер је супротно Уставу Скупштина Србије одлучила о критеријумима поделе права, обавеза и имовине бивше ПКЈ, без учешћа Скупштине Црне Горе“. Оспореним чланом 2. Закона прописано је да права, обавезе и другу имовину Привредне коморе Југославије преузимају Привредна комора Србије и Привредна комора Црне Горе и да ће се подела права и обавеза извршити сразмерно учешћу Привредне коморе Србије и Привредне коморе Црне Горе у финансирању рада Привредне коморе Југославије основане Законом

о Привредној комори Југославије („Службени лист СРЈ“, број 53/92), од дана њеног оснивања, у складу са споразумом који закључују Привредна комора Србије и Привредна комора Црне Горе, уз претходну сагласност Владе Републике Србије и Владе Републике Црне Горе. Оцењујући основаност ових навода подносиоца иницијативе, Уставни суд је констатовао да оспорени Закон којим престаје да важи ранији Закон о Привредној комори Југославије (члан 1) има значење утврђивања престанка рада одређеног правног субјекта – Привредне коморе Југославије у Републици Србији. Полазећи од наведеног, као и да су према Закону о Привредној комори Југославије обавезни чланови те коморе били привредни субјекти са територије Републике Србије, чланом 2. оспореног закона, по схватању Суда, уређени су односи у вези с преузимањем (дела) права и обавеза Привредне коморе Југославије од дана њеног оснивања Законом о Привредној комори Југославије (из 1992. године) до дана престанка њеног рада као интересне организације привредних субјеката са територије Републике Србије. Имајући у виду да су исти привредни субјекти са територије Републике Србије били (обавезни) чланови и Привредне коморе Југославије и Привредне коморе Србије, одређивање оспореним чланом 2. Закона да (део) права и обавеза Привредне коморе Југославије преузима Привредна комора Србије – као организација са истом делатношћу као и Привредна комора Југославије, по оцени Суда, у оквиру је Уставом утврђене надлежности Републике да уређује правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности. Будући да су се средства за рад Привредне коморе Југославије образовала од доприноса њених чланова и прихода од накнада за услуге Коморе и њених организација (члан 20. Закона из 1992. године), по оцени Суда, одређивањем критеријума поделе права, али и обавеза сразмерно учешћу Привредне коморе Србије (односно њених чланова који су истовремено били и чланови Привредне коморе Југославије) у финансирању рада Привредне коморе Југославије, не доводи се у питање Уставом и Европском конвенцијом зајемчено право на имовину осталих чланова ове коморе, у конкретном случају привредних субјеката са територије Републике Црне Горе. Ово тим пре што је (коначно) утврђивање, односно стицање тих права и обавеза на основу предвиђеног критеријума, сагласно оспореном члану Закона, условљено и закључивањем одговарајућег споразума, уз сагласност надлежних органа тада држава чланица државне заједнице. У том смислу указивање подносиоца иницијативе да (још) није закључен споразум о преузимању права и обавеза Привредне коморе Југославије, како је то прописано чланом 2. оспореног Закона, по схватању Суда, ствар је примене Закона, што, сагласно члану 167. Устава, не спада у Уставом утврђену надлежност Уставног суда. Осим тога, имајући у виду да оспорени Закон има дејство само на територији Републике, критеријум утврђен оспореним чланом 2. Закона, по схватању Суда, има у суштини значење одређивања која права и обавезе Привредне коморе Југославије Република преузима до уређивања тих односа сагласно оспореном Закону или евентуално другом акту којим ће се ти односи уредити.

У вези с указивањем подносиоца иницијативе да Закон о Привредној комори Југославије који је престао да важи на основу оспореног закона није „успоставио имовински континуитет и правно следбеништво са ранијом Привредном комором Југославије чије су чланице биле привредне коморе из свих република бивше СФРЈ, односно привредни субјекти из републичких привредних комора, а који су учествовали у стицању имовине Привредне коморе Југославије“, те да оспорени Закон из разлога што сва права ове привредне коморе преноси на привредне коморе само две чланице раније СФРЈ није у сагласности са Прилогом Г Споразума о питању сукцесије, као и члану 1. Протокола 1 и чл. 14. и 17. Европске конвенције, јер је, како наводи, повређено право својине привредних комора из других држава сукцесора бивше СФРЈ, Уставни суд је констатовао да је оспореним чланом 2. Закона одређен критеријум преузимања права и обавеза Привредне коморе Југославије основане Законом о Привредној комори Југославије из 1992. године. Будући да су се, сагласно члану 20. Закона, средства за рад те коморе обезбеђивала из доприноса њених чланова, и да су чланови те коморе били привредни субјекти из држава чланица Савезне Републике Југославије, оспорени закон којим се предвиђа да права и обавезе преузимају Привредна комора Србије и Привредна комора Црне Горе, по схватању Суда, није у супротности са Споразумом о сукцесији и Европском конвенцијом. Питање на које се у иницијативи указује, односно да ли је у имовини Привредне коморе Југославије основане Законом из 1992. године било (и у ком обиму) имовине привредних субјеката из других држава чланица бивше СФРЈ, будући да тај закон, како се наводи у иницијативи, није успоставио имовински континуитет, односно није уредио преузимање права и обавеза Привредне коморе Југославије чије су чланице биле коморе из других бивших република СФРЈ, по оцени Суда, јесте питање о коме Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да одлучује. Наиме, евентуални имовински захтеви тих лица, по схватању Суда, могу се решавати споразумно са субјектима на које су пренета права и обавезе Привредне коморе Југославије или у поступку за утврђивање тих права пред надлежним органом, а Република би, сагласно Споразуму о сукцесији и Европској конвенцији, имала обавезу да обезбеди остваривање утврђених имовинских права ових субјеката. Полазећи од изложеног, Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, није нашао основа за покретање поступка, па је одлучио као у тачки 1) изреке.

Будући да је Устав Републике Србије од 1990. године престао да важи, те да Уставни суд није надлежан за оцену сагласности републичких закона са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, Уставни суд је оценио да не постоје процесне претпоставке за оцену сагласности оспореног Закона са наведеним актима, те је иницијативу у овом делу, сагласно одредбама члана 36. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, одбацио, као у тачки 2) изреке.

У односу на иницијативу Хрватске господарске коморе Уставни суд је констатовао да је иницијативу поднело страно правно лице. Полазећи од

одредаба члана 17, члана 168. ст. 1. и 2. и члана 170. Устава, Уставни суд је оценио да је право правних и физичких лица да на основу члана 168. став 2. Устава иницирају покретање поступка за оцену уставности и законитости прописа Републике Србије резервисано искључиво за правна лица уписана у регистар привредних субјеката у Републици Србији, односно за физичка лица која су држављани Србије, те да стога страна правна и физичка лица немају уставну легитимацију за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије по било ком основу. Заштита права и интереса страних лица, по схватању Суда, 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. Имајући у виду наведено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду одлучио као у тачки 3) изреке.

Полазећи од изложеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1) и став 2. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУз-174/2009 од 23. јуна 2011. године

Закон о пензијском и инвалидском осигурању
(„Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05 и 63/06)
– чл. 28. до 30, члан 34, члан 43. став 2. и члан 63. став 3.

**Закон о изменама и допунама Закона о пензијском
и инвалидском осигурању**
(„Службени гласник РС“, број 85/05)
– члан 63. став 1.

Према Уставу, права из пензијског осигурања остварују се под условима и на начин утврђен законом, при чему је законодавац ограничен основним уставним начелима.

Приликом оцене постојања повреде начела забране смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава, неопходно је правити разлику између права у стицању и стеченог права, јер право у стицању подразумева оно право које тек треба да настане испуњењем законом прописаних услова (заснивањем радног односа стиче се својство осигураника), док је стечено оно право које је осигураник по основу пензијског осигурања, испуњењем законом прописаних услова,

већ стекао и почео (или треба да почне) да користи. Стога уређивање услова за остваривање права на старосну пензију одређених категорија осигураника не утиче на достигнути ниво људских права, већ представља израз законодавне политике.

Одређивање висине пензије заснива се на бодовном систему, којим се обезбеђује да осигураник за исти стаж и исте зараде има исту пензију, независно од тога када право на пензију остварује. Утврђујући начин поређења зараде, односно основице осигурања са просечном зарадом у Републици, као и институционалним обједињавањем раније постојећа три фонда осигураника, чиме није промењена суштина, ни правна природа система обавезног пензијског осигурања, по оцени Уставног суда, законодавац није повредио Устав.

Поводом истакнутог спорног питања да као корисник права на породичну пензију није одређен и ванбрачни друг, Уставни суд је, полазећи од тога да су брачна и ванбрачна заједница Уставом признате и изједначене заједнице, закључио да Народној скупштини укаже на неопходност да уреди и права ванбрачне удове и удовца, у складу са Уставом и признатим међународним актима.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 43. став 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05 и 63/06) и иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 63. став 3. истог закона.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 63. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 85/05).

3. Одбацују се иницијативе за оцену уставности одредаба чл. 28, 29, 30. и 34. Закона из тачке 1).

Образложење

Уставном суду поднете су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 28, 29, 30. и 34, уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 43. став 2. и уставности одредбе члана 63. став 3. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05 и 63/06), као и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 63. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 85/2005).

У иницијативи којом се оспоравају одредбе чл. 28, 29, 30. и 34. Закона из тачке 1) изреке, наводи се, поред осталог, да су оспорене одредбе у несагласности с одредбама члана 18. став 1. Устава, као и да се њима, супротно одредби члана 21. Устава, врши дискриминација лица која живе у ванбрачној заједници у односу на лица која живе у браку. Такође, оспорене одредбе су, према мишљењу иницијатора, у супротности и са одредбом члана 62. став 5. Устава, јер не признају право на породичну пензију ванбрачном партнеру преминулог осигураника, чиме крше и мењају суштину Уставом зајамченог права о једнакости брачне и ванбрачне заједнице пред законом. Иницијатор предлаже да Уставни суд „утврди несагласност наведених одредаба Закона о пензијском и инвалидском осигурању са захтевом да надлежни органи Републике Србије овај закон односно одредбе о којима је реч ускладе са напред означеним одредбама Устава Републике Србије“. У иницијативи којом се оспорава само одредба члана 29. истог закона, наводи се да је оспорена одредба „потпуно застарела и дискриминаторска“, јер не даје право удовима које након смрти својих брачних другова имају навршених 48 година живота да примају супружникову породичну пензију, док се у иницијативи, којом се оспорава одредба члана 28. став 1. овог закона, наводи да је оспорена одредба неуставна, јер се, супротно одредбама члана 21. и члана 62. став 5. Устава, прави дискриминација између ванбрачне и брачне заједнице.

У иницијативи којом се оспорава одредба члана 43. став 2. Закона из тачке 1) изреке, наводи се, поред осталог, да се оспореном одредбом, супротно забрани из одредаба члана 21. ст. 1, 2. и 3. Устава, врши дискриминација лица која испуњавају све законске услове за стицање стажа осигурања које се рачуна са увећаним трајањем у складу са првим ставом члана 43. Закона, а која та права не могу стећи услед неиспуњавања услова постављених прописаном одредбом. Иницијатор сматра да се оспореном одредбом лица која у моменту остваривања права на старосну пензију нису овлашћена лица, односно запослени из члана 42. Закона, доводе у неравноправан положај у односу на она лица која, у моменту остваривања права, имају то својство (статус), јер не могу остварити право утврђено ставом првим члана 43. Закона иако испуњавају све услове из тог става, као и лица која у моменту остваривања права имају наведени статус. Тиме су, сматра иницијатор, повређене и одредбе члана 20. и члана 194. ст. 3 и 5. Устава, као и одредбе члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. ст. 1. и 2. Протокола 12 уз наведену конвенцију.

У иницијативи којом се оспорава одредба члана 63. став 3. Закона из тачке 1) изреке, наводи се да се оспореном одредбом Закона дефинише годишњи лични коефицијент на штету осигураника, и то тако што им се поменути коефицијент смањује у првој и последњој години стажа осигурања на начин да се број месеци трајања стажа осигурања дели са свих 12 месеци у години, чиме се осигураници доводе у неравноправан положај, супротно одредбама чл. 21. и 23. Устава.

Поводом иницијативе којом се оспорава одредба члана 63. Закона из тачке 2) изреке, првобитно је био формиран предмет ИУз-208/2008 који је

накнадно спојен са раније формираним предметом ГУз-90/2008. У иницијативи се наводи, уз цитирање одредаба чл. 69, 70, 82, 83, 84, 86. и 88. Устава, да обједињавање (трансформација) фондова учињена оспореном одредбом Закона пренебрегава својинске и друге различите односе унутар фондова и представља облик експропријације приватне својине у корист државне својине, што уставно није могуће. Даље се наводи да су према Уставу сва три облика својине равноправна, а не потчињена, како то одређује законодавац у измени Закона, чији се део оспорава. Иницијатор сматра да Уставом успостављене гаранције за приватну својину законодавцу забрањују превођење појединих категорија добара и права и мењања раније успостављених својина из приватне аутономије у државно управљање и преношење овлашћења одлучивања на државу или државне субјекте. Стога иницијатор предлаже да Уставни суд донесе одлуку којом ће оспорену одредбу Закона прогласити неуставном.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспореним одредбама члана 28. Закона утврђено да се члановима породице умрлог осигураника, односно корисника права из члана 27. овог закона сматрају: 1) брачни друг; 2) деца (рођена у браку или ван брака или усвојена, пасторчад коју је осигураник, односно корисник права издржавао, унучад, браћа и сестре и друга деца без родитеља, односно деца која имају једног или оба родитеља који су потпуно неспособни за рад, а коју је осигураник, односно корисник права издржавао); 3) родитељи (отац и мајка, очух и маћеха и усвојиоци) које је осигураник, односно корисник права издржавао (став 1) и да право на породичну пензију може остварити и брачни друг из разведеног брака ако му је судском пресудом утврђено право на издржавање (став 2). Оспореним одредбама члана 29. Закона било је, у време подношења иницијативе, утврђено да удова стиче право на породичну пензију: 1) ако је до смрти брачног друга, навршила 50 година живота, или 2) ако је, до смрти брачног друга, или у року од једне године од дана смрти брачног друга, постала потпуно неспособна за рад, или 3) ако је, после смрти брачног друга, остало једно дете или више деце која имају право на породичну пензију по том брачном другом, а удова обавља родитељску дужност према тој деци, као и да удова која у току трајања права према том основу постаје потпуно неспособна за рад, задржава право на породичну пензију док постоји та неспособност (став 1), да удова која до смрти брачног друга није навршила 50 године живота, али је навршила 45 година живота, стиче право на породичну пензију кад наврши 50 година живота (став 2) и да удова која у току трајања права на породичну пензију стеченог на начин из става 1. тач. 2) и 3) овог члана наврши 50 године живота, трајно задржава право на породичну пензију, а да удова којој право на породичну пензију престане пре навршених 50, али после навршених 45 година живота може поново остварити право кад наврши 50 година живота (став 3). Одредбама члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању осигурању („Службени гласник РС“, број 101/10) измењене су оспорене одредбе увећањем година живота удове. Оспореним одредбама члана 30.

Закона било је, у време подношења иницијативе, утврђено да удовац стиче право на породичну пензију: 1) ако је до смрти брачног друга, навршио 55 година живота, или 2) ако је, до смрти брачног друга, или у року од једне године од дана смрти брачног друга, постао потпуно неспособан за рад, или 3) ако је, после смрти брачног друга, остало једно дете или више деце која имају право на породичну пензију по том брачном другу, а удовац обавља родитељску дужност према тој деци, као и да удовац који у току трајања права по том основу постане потпуно неспособан за рад, задржава право на породичну пензију док постоји та неспособност (став 1) и да удовац који у току трајања права на породичну пензију стеченог на начин из става 1. тач. 2) и 3) овог члана наврши 55 година живота, трајно задржава право на породичну пензију (став 2). И ове одредбе су мењане одредбама члана 13. наведеног закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању осигурању, увећавањем година живота удовца. Оспореним одредбама члана 34. Закона утврђено је да се члановима уже породице умрлог осигураника, односно корисника права, у смислу овог закона, сматрају брачни друг и деца (рођена у браку или ван брака или усвојена, пасторчад и унуци) (став 1) и да се члановима шире породице умрлог осигураника, односно корисника права, у смислу овог закона, сматрају родитељи (отац, мајка, очух, маћеха и усвојиоци), браћа, сестре и друга деца без родитеља, односно деца која имају једног или оба родитеља који су потпуно неспособни за рад, а коју је осигураник, односно корисник права издржавао (став 2). Одредбама члана 43. Закона, чији је став 2. оспорен, било је, у време подношења иницијативе, утврђено да осигураник из члана 42. овог закона коме престане запослење с правом на пензију пре испуњења услова из члана 19. овог закона, стиче право на старосну пензију ако је навршио најмање 53 године живота и 20 година стажа осигурања, од чега најмање 10 година ефективно проведених на радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем (став 1) и да право на старосну пензију под условима из става 1. овог члана не може стећи осигураник који у моменту остваривања права није овлашћено лице односно запослени из члана 42. овог закона (став 2). Одредбама члана 21. већ наведеног Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању осигурању измењена је одредба става 1. основног текста члана 43. Закона увећавањем година живота, стажа осигурања и година осигураника ефективно проведених на радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, као услова за остваривање права на старосну пензију за ову категорију осигураника, додати су нови ст. 3, 4. и 5, али је оспорени став 2. остао непромењен. Оспореном одредбом члана 63. став 3. Закона утврђено је да годишњи лични коефицијент представља однос укупне зараде, основице осигурања и висине уговорене накнаде осигураника, за сваку календарску годину и просечне годишње зараде у Републици за исту календарску годину. Оспореном одредбом члана 63. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању утврђено је да Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Републички фонд за пензијско

и инвалидско осигурање самосталних делатности и Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање пољопривредника, који су основани Законом о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 27/92, 82/92, 28/95 и 12/96) и наставили са радом у складу са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 52/96, 46/98, 29/01 и 80/02) и Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 и 84/04), на дан 1. јануара 2008. године постају један фонд – Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, организован као једно правно лице са статусом организације за обавезно социјално осигурање у коме се остварују права из пензијског и инвалидског осигурања и обезбеђују средства за ово осигурање, као и да ће се финансијско пословање Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање обављати путем три подрачуна: осигураника запослених, осигураника самосталних делатности и осигураника пољопривредника до 1. јануара 2011. године, а од тог дана – путем једног рачуна.

Устав Републике Србије утврђује: 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, 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); да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (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, 2. и 3); да се ванбрачна заједница изједначава са браком, у складу са законом (члан 62. став 5); 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, да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом, да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (члан 86); 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)).

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

Одредбом члана 43. Закона, чији је став 2. оспорен, прописани су посебни услови под којима одређене категорије осигураника утврђене одредбом члана 42. Закона, могу остварити право на старосну пензију пре испуњења услова из члана 19. Закона. Ови услови, како су они били утврђени пре измена и допуна Закона из 2010. године, морају бити испуњени кумулативно, тј. осигураник мора да има навршених и 53 године живота и 20 година стажа осигурања, од чега најмање 10 година ефективно проведених на радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, али мора и да у моменту остваривања права има статус овлашћеног лица, односно запосленог из члана 42. Закона (полицијски службеници – униформисана овлашћена службена лица и полицијски службеници који раде на посебно сложеним, специфичним, односно оперативним пословима; запослени у Министарству спољних послова који раде на пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем; припадници Безбедносно-информативне агенције, припадници Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције; запослени у Управи за извршење кривичних санкција који раде на пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем; овлашћена службена лица Пореске полиције у смислу прописа о пореској администрацији; професионална војна лица према прописима о Војсци Србије; остали полицијски службеници који раде на радним местима, односно пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем). Дакле, Законом о пензијском и инвалидском осигурању утврђени су повољнији услови за стицање права на старосну пензију за одређене категорије осигураника наведене у члану 42. Закона. Посебни услови за стицање права на старосну пензију прописани су за ове категорије лица (осигураника) из разлога превремене психофизичке исцрпљености због специфичног радног искуства и немогућности ефикасног рада до година живота за стицање права на пензију прописаних у оквиру општих услова за стицање права на старосну пензију из члана 19. Закона. При томе посебно треба имати у виду да се средства за финансирање

повољнијих услова за категорије осигураника из члана 42. Закона обезбеђују у буџету (члан 206. Закона), да су за остале категорије осигураника утврђени знатно рестриктивнији услови за стицање права из система пензијског и инвалидског осигурања, као и да утврђивање услова у погледу остваривања права на старосну пензију са радног места из члана 42. Закона има за циљ спречавање евентуалних злоупотреба могућности стицања права на пензију под повољнијим условима који важе за посебне категорије осигураника, имајући у виду специфичност послова осигураника из члана 42. Закона и немогућности ефикасног рада до година живота за стицање права на пензију прописаних у оквиру општих услова за стицање права на старосну пензију. Уколико осигураник из члана 42. Закона, промени радно место, односно почне да ради на радном месту које није дефинисано у члану 42. Закона право на старосну пензију може остварити под општим условима прописаним Законом. При томе, Уставни суд указује да право на старосну пензију спада у ред права којима осигураник слободно диспонира, под условима утврђеним законом, подношењем захтева за остваривање тог права (члан 82. став 5. Закона). Дакле, осигураник из члана 42. Закона може да се определи за могућност коју му пружају одредбе члана 42. ст. 1. и 2. Закона и да користи право на старосну пензију под условима прописаним тим одредбама или да променом радног места и почетком рада на том радном месту изгуби ту могућност и тиме се, у ствари, определи за остваривање права на старосну пензију под општим условима.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да се оспореном одредбом члана 43. став 2. Закона наведеног у тачки 1) изреке не повређује начело забране смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава, како то погрешно тврди иницијатор, јер се њоме не ограничава, смањује или укида само право и тиме достигнути ниво тог права. При томе, Уставни суд указује да треба правити разлику између права у стицању и стеченог права. Наиме, право у стицању је оно право које тек треба да настане испуњењем законом прописаних услова, што је случај када се заснивањем радног односа стиче својство осигураника, али се тиме истовремено не стиче и право по основу пензијског осигурања, дакле, ни право на старосну пензију уређену одредбом члана 42. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, док је стечено право оно право које је осигураник по основу пензијског осигурања, испуњењем законом прописаних услова, већ стекао и почео (или треба да почне) да користи. У том смислу, само када је одређено право већ остварено (што у овом предмету није случај), а да је, притом, дошло и до смањивања достигнутог нивоа тог права, могло би бити речи о повреди начела из члана 20. став 2. Устава. Стога се и не може говорити о достигнутом нивоу људских права, а тиме ни о његовом смањивању уређивањем услова за остваривање права на старосну пензију ових категорија осигураника на начин на који је то урађено оспореном одредбом Закона. Такође, оспореном законском одредбом се не повређује уставни принцип једнакости који произлази из уставног принципа забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се оспореном одредбом не ствара

неједнакост (дискриминација) осигураника из члана 42. Закона, 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. Напротив, сва лица (осигураници) из члана 42. Закона остварују право на старосну пензију под истим условима. У том смислу, оспорена одредба није несагласна ни са одредбом члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно одредбама члана 1. ст. 1. и 2. Протоколом број 12 уз ову конвенцију. Такође, Уставни суд је оценио да законодавац оспореном одредбом Закона није изашао изван оквира Уставом датог овлашћења да законом уреди пензијско осигурање, што подразумева утврђивање и начина и услова за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, као и да одређивање оспореном одредбом и овог услова, поред услова утврђених одредбом члана 43. став 1. Закона, представља израз законодавне политике коју Уставни суд, сагласно одредби члана 167. Устава, није надлежан да оцењује.

Када је у питању оцена уставности оспорене одредбе члана 63. став 3. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Уставни суд сматра потребним да укаже да се, сагласно одредби члана 61. тог закона, висина старосне и инвалидске пензије одређује тако што се лични бодови помноже са вредношћу општег бода на дан остваривања права. Дакле, одређивање висине пензије заснива се на бодовном систему, према коме се све пензије исказују у личним бодовима. Висина пензије одређује се према формули која представља производ личних бодова и вредности општег бода, који је исти за све осигуранике на дан остваривања права. Бодовним системом обезбеђује се да осигураник за исти стаж и за исте зараде, има исти број личних бодова, а самим тим и исту пензију, независно од тога када се остварује право на пензију (у току календарске године или у различитим календарским годинама). Према Закону, лични бодови осигураника представљају производ личног коефицијента осигураника и његовог пензијског стажа (члан 62), а годишњи лични коефицијент представља однос укупне зараде осигураника, односно основице осигурања почев од 1. јануара 1970. године за сваку календарску годину и просечне годишње зараде у Републици за исту календарску годину (члан 63. став 1. Закона). Одредбом става 2. члана 63. Закона, као и оспореном одредбом става 3. истог члана утврђен је начин поређења зараде, односно основице осигурања са просечном зарадом у Републици, тако да се зараде, односно основице осигурања (које су биле основ за плаћање доприноса) у нето износу деле са просечном нето зарадом у Републици, а зараде, односно основице осигурања у бруто износу (које су биле основ за плаћање доприноса) деле са просечном бруто зарадом у Републици.

Утврђујући начин поређења зараде, односно основице осигурања са просечном зарадом у Републици, законодавац оспореном одредбом Закона није, по оцени Уставног суда, повредио Устав. Наиме, Устав утврђује да се пензијско осигурање уређује законом (члан 70. став 1) и да Република Србија

уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8)), што значи да се права из пензијског осигурања остварују под условима и на начин утврђен законом, конкретно Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Дакле, Устав не само да не утврђује на непосредан начин одређена права по основу пензијског осигурања, него не уређује ни услове и начин остваривања тих права па тако ни систем утврђивања висине права из пензијског и инвалидског осигурања, укључујући и начин одређивања годишњег личног коефицијента и начин поређења зараде, односно основице осигурања са просечном зарадом у Републици, већ се сва ова питања уређују законом, при чему законодавац нема посебних уставних ограничења, сем оних утврђених у основним уставним начелима (нпр. забрана дискриминације). Стога, према оцени Уставног суда, оспореном одредбом Закона законодавац се кретао у оквиру Уставом датих овлашћења да законом уреди пензијско осигурање, при чему том одредбом није повредио уставни принцип једнакости који произлази из уставног принципа забране дискриминације из члана 21. Устава. Наиме, оспореном одредбом Закона не ствара се неједнакост (дискриминација) осигураника, 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, како то неосновано и без навођења било каквих аргумената тврди иницијатор, при чему и погрешно интерпретира оспорену одредбу. Напротив, оспорена законска одредба једнако се односи на све осигуранике који су, под условима прописаним законом, стекли право на старосну или инвалидску пензију. Само уређивање начина поређења зараде, односно основице осигурања са просечном зарадом у Републици, које је у функцији одређивања годишњег личног коефицијента, ствар је законодавне политике коју Уставни суд, сагласно одредби члана 167. Устава, није надлежан да оцењује.

Оспореном одредбом члана 63. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању наведеног у тачки 2) изреке утврђено је да Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање самосталних делатности и Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање пољопривредника, који су до дана почетка примене оспорене одредбе (1. јануар 2008), били одвојена правна лица са статусом самосталних (посебних, и једне од других независних) организација за обавезно социјално осигурање у којима се остварују права из пензијског и инвалидског осигурања и обезбеђују средства за ово осигурање, од наведеног датума постају један фонд – Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, организован као једно правно лице са статусом организације за обавезно социјално осигурање у коме се остварују права из пензијског и инвалидског осигурања и обезбеђују средства за ово осигурање, с тим да се финансијско пословање овог фонда обавља путем три подрачуна – осигураника запослених,

осигураника самосталних делатности и осигураника пољопривредника до 1. јануара 2011. године, а од тог дана – путем једног рачуна.

Уставни суд указује да је Законом о пензијском и инвалидском осигурању, поред осталог, утврђено и да се средства за пензијско и инвалидско осигурање, односно права из пензијског и инвалидског осигурања обезбеђују, односно остварују код републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (члан 9), да пензијско и инвалидско осигурање обезбеђује и спроводи фонд, као и да је фонд правно лице са статусом организације за обавезно социјално осигурање у коме се остварују права из пензијског и инвалидског осигурања и обезбеђују средства за ово осигурање (члан 150). Дакле, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање је јавна установа основана законом ради обављања послова који се односе на систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања, тј. ради се о државном систему који је носилац оног дела пензијског подсистема (постоји и подсистем добровољног пензијског осигурања) који треба да осигура основни ниво социјалне сигурности грађана. У том смислу, он је институционализован израз уставне обавезе Републике Србије да пензијско осигурање уреди законом и да се стара о економској сигурности пензионера. При томе, за разлику од другог подсистема пензијског осигурања, овај подсистем почива на начелу солидарности и узајамности, а права по основу пензијског осигурања финансирају се из текућег прилива (не капитализацијом прикупљених доприноса, као код другог подсистема који је, иначе, заснован и на начелу добровољности).

С обзиром на такву правну природу фонда, циљеве због којих је фонд основан и начела на којима се заснива систем обавезног пензијског осигурања, Уставни суд не налази да има основа за тврдњу да је оспорена одредба несагласна са одредбама чл. 69. и 70. Устава. Наиме, „спајањем“ три фонда у један ни на који начин се не доводи у питање Уставом зајемчено право грађана на социјалну заштиту из члана 69. став 1. Устава, нити уставно одређење из става 2. истог члана да се права на социјално осигурање уређују законом, утолико више што се оспореном одредбом и не уређују права на социјалну заштиту и права запослених и њихових породица на социјално осигурање. Такође, не доводи се у питање ни одређење из члана 69. став 5. Устава да се фондови социјалног осигурања оснивају у складу са законом, већ управо супротно, оспорена одредба Закона у целости спроводи тај уставни захтев, при чему није од уставноправног значаја питање да ли ће исти бити остварен кроз три фонда, као што је то претходно био случај, или кроз један фонд, како то установљава оспорена одредба.

Одредбама чл. 82, 83, 84. и 86. Устава, које иницијатор наводи без довођења у директну везу са тврдњом о неуставности оспорене законске одредбе, утврђују се основна начела економског уређења у Републици Србији (члан 82), јемче слобода предузетништва (члан 83), једнакост правног положаја свих на тржишту и забрана ограничавања слободе конкуренције (члан 84) и равноправност свих облика својине (члан 86). Оспореном одредбом Закона, по оцени Уставног суда, ни на који начин не доводе се у питање начела на којима се заснива економско уређење у Републици Србији, нити

негира уставно јемство слободе предузетништва, једнакоправног положаја на тржишту и равноправност свих облика својине. Наиме, из обавезе и права Републике Србије да пензијско осигурање уреди законом и обавезе да се стара о економској сигурности пензионера, произилази и право државе да се определи за одговарајући систем пензијског осигурања. Држава се определила за систем (подсистем) обавезног осигурања, са свим његовим (већ наведеним) карактеристикама, али је оставила могућност оснивања и добровољних пензијских фондова (Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима – „Службени гласник РС“, број 85/05). При томе, Уставни суд указује и да су фондови који су до почетка примене оспорене одредбе Закона постојали и функционисали као самостални правни субјекти (Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање самосталних делатности и Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање пољопривредника), имали исту правну природу (јавне установе основане законом ради обављања послова који се односе на систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања) и да су служили за остваривање истих права, под истим условима и по истом поступку, с том разликом што је сваки од тих фондова обезбеђивао права из пензијског осигурања другој категорији осигураника (осигураник запослени, осигураник самосталних делатности и осигураник пољопривредник). Стога, оспореном одредбом члана 63. Закона из 2005. године није промењена ни суштина ни правна природа обавезног пензијског осигурања, нити је дошло до промене у правима и начину остваривања права по основу пензијског осигурања, а спајањем три фонда у један није дошло до битне промене ни у правној природи ни улози и функцији фонда који је сада, као један и јединствен орган, јавна установа основана законом ради обављања послова који се односе на систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања, као што су то исто били и раније постојећи фондови, нити је, како то неосновано тврди иницијатор, дошло до експропријације приватне својине у корист државне својине, с обзиром на то да ниједан од раније постојећих фондова, па тако ни фонд самосталних делатности и фонд пољопривредника, нису били институције приватноправног већ искључиво јавноправног карактера.

У погледу оспорених одредаба чл. 28, 29, 30. и 34. Закона из тачке 1) изреке, Уставни суд указује и на то да су одредбама члана 18. Закона о пензијском и инвалидском осигурању утврђена права која се по основу пензијског и инвалидског осигурања могу стицати и остваривати, као и случајеви и ризици по основу којих се та права стичу и остварују. Једно од таквих права јесте и право на породичну пензију, које се стиче по основу смрти осигураника (члан 18. тачка 3) подтачка (1)). У случају смрти осигураника, пензијским и инвалидским осигурањем обезбеђује се члановима његове породице материјална и социјална сигурност кроз право на породичну пензију. Да би се право на породичну пензију могло остварити морају бити испуњени законом утврђени услови како на страни умрлог осигураника, односно корисника права, тако и посебни услови које треба да испуњавају чланови породице.

У том смислу: одредбом члана 27. Закона утврђени су услови који треба да буду испуњени на страни умрлог осигураника, односно корисника да би чланови његове породице могли да остваре право на породичну пензију (тзв. општи услови који треба да буду испуњени на страни умрлог осигураника, односно корисника права); оспореним одредбама члана 28. Закона утврђен је круг чланова породице умрлог осигураника, односно корисника права који могу да остваре право на породичну пензију; оспореном одредбом члана 29. Закона утврђени су посебни услови које удова, као члан породице умрлог осигураника, односно корисника права, мора да испуњава да би стекла право на породичну пензију; оспореним одредбама члана 30. Закона утврђени су посебни услови које треба да испуњава удовац, као члан породице умрлог осигураника, односно корисника права, да би остварио право на породичну пензију; оспореним одредбама члана 34. Закона утврђено је ко се, у смислу Закона о пензијском и инвалидском осигурању, сматра чланом уже, односно шире породице умрлог осигураника, односно корисника права на пензију.

Одредбе чл. 28, 29, 30. и 34. Закона оспоравају се, једном од иницијатива, тврдњом да се тим одредбама, тиме што се лицу које није било у браку са умрлим осигураником, односно корисником, не признаје статус члана породице умрлог осигураника (корисника) и тиме не признаје ни право на породичну пензију, ванбрачни друг доводи у неједнак положај са брачним другом, супротно одредбама члана 21. и члана 62. став 5. Устава, те тражи да Суд захтева од надлежног органа да усклади оспорене одредбе са Уставом. У иницијативи којом се оспорава само одредба члана 29. Закона не наводе се уставноправни разлози оспоравања, нити се наводе одредбе Устава у односу на које би, евентуално, требало вршити оцену уставности оспорене одредбе, док се у иницијативи којом се оспорава одредба члана 28. став 1. Закона, наводи да се оспореном одредбом, супротно одредбама члана 21. и члана 62. став 5. Устава, прави дискриминација између ванбрачне и брачне заједнице. Из наведеног јасно следи да иницијатор који оспорава одредбе чл. 28, 29, 30. и 34. Закона, као ни иницијатор који оспорава само одредбу члана 28. став 1. Закона, не тврде да су оспорене одредбе несагласне са Уставом због оних лица које оспорене одредбе утврђују као лица која могу, под одређеним условима, да остваре право на породичну пензију, већ, у суштини, због тога што тим одредбама као корисник права на породичну пензију није одређен и ванбрачни друг, с обзиром на то да је одредбом члана 62. став 5. Устава ванбрачна заједница изједначена са брачном. Дакле, интенција иницијатора није да се из правног поретка „уклоне“ оспорене законске одредбе, јер се тиме не би постигло изједначавање ванбрачних са брачним партнером у могућности остваривања права на породичну пензију, већ да, како то нарочито први иницијатор експлицитно тражи, „надлежни органи Републике Србије овај закон односно одредбе о којима је реч ускладе са означеним одредбама Устава Републике Србије“.

Наведено имплицира закључак да се, са једне стране, тим иницијативама на индиректан начин тражи поступање Уставног суда као тзв. позитивног законодавца, а са друге стране, да се једном од иницијатива захтева да

надлежни органи Републике Србије оспорене одредбе ускладе са Уставом. Тим поводом, Уставни суд указује да овај суд не ствара норму, тј. да нема улогу и овлашћења тзв. позитивног законодавца, већ искључиво надлежност да укида постојећу норму, односно да има, сагласно одредбама члана 167. став 1. Устава, искључиво улогу и овлашћења тзв. негативног законодавца. Такође, Уставни суд указује да је, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/08), овлашћен да, поред осталог, Народној скупштини, као законодавном органу, даје мишљења и указује на потребу доношења и измену закона и предузимање других мера ради заштите уставности и законитости, али и да није овлашћен да од законодавног органа захтева одређено поступање, укључујући и предлог из иницијативе да се „захтева да надлежни органи Републике Србије оспорене одредбе ускладе са Уставом Републике Србије“. Сагласно наведеном, Уставни суд оцењује да нема основа за поступање овог суда у наведеном смислу, односно да Суд није надлежан за одлучивање овим поводом. Ово утолико више што ни евентуална утврђујућа одлука Уставног суда у односу на оспорене одредбе Закона за последицу не би имала отклањање неравноправности између брачне и ванбрачне заједнице, односно брачних и ванбрачних партнера у погледу остваривања права на породичну пензију, већ би довела до неоснованог и неуставног укидања права на породичну пензију и лицима утврђеним оспореним одредбама, којима то право неспорно припада. Међутим, Уставни суд указује и да је Уставом Републике Србије утврђено да је ванбрачна заједница изједначена са брачном, у складу са законом (члан 62. став 5) и да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом (члан 66. став 1), чиме су, дакле, и брачна и ванбрачна заједница Уставом не само признате заједнице, већ су, као такве, и изједначене. Такође, Уставом се породици јемчи посебна заштита, при чему Уставни суд указује да, када је у питању породица (породична заједница), Устав не прави разлику између брачне и ванбрачне (породичне) заједнице. Полазећи од наведених одредаба Устава, а уважавајући правну природу и сврху института породичне пензије, Уставни суд је закључио да, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду, Народној скупштини упути писмо у коме ће указати на потребу да се оспореним одредбама чл. 28, 29, 30. и 34. (али и одредбама чл. 28а и 30а) Закона о пензијском и инвалидском осигурању којима је уређено право на породичну пензију, а које је наведеним одредбама признато брачном другу осигураника, односно корисника (удова и удовац), уреде и права ванбрачног друга, односно ванбрачне удове и удовца, у складу са Уставом и признатим међународним актима.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, у смислу одредбе члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, нашао да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 43. став 2. Закона из тачке 1) изреке и неуставности одредбе члана 63. став 3. истог закона, као и да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 63. став 1. Закона из тачке 2) изреке, одлучујући као у тач. 1) и 2) изреке, а да су се, односу на

иницијативе за оцену уставности одредаба чл. 28, 29, 30. и 34. Закона из тачке 1) изреке, стекли услови, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, за одбацавање истих, решавајући као у тачки 3) изреке.

Уставни суд је закључио да се ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тачка 5) у вези с чланом 53. став 3. и чланом 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, чланом 82. став 1. тачка 1) и чланом 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 Иуз-90/2008 од 30. јуна 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 60/11)

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела („Службени гласник РС“, број 97/08)

Привремено одузимање имовине проистекле из кривичног дела усмерено је на отклањање опасности да касније трајно одузимање такве имовине буде отежано или онемогућено и нема утицај на доношење мериторне одлуке о основаности оптужбе против одређеног лица, због чега се, према становишту Уставног суда, ни гаранције из чл. 32. и 33. Устава не могу применити у овом случају.

На рочишту на којем се расправља о основаности захтева за одређивање привремених мера чија сврха је да омогуће несметано вођење једног адхезионог, *in rem* поступка, у којем ће предмет расправљања бити трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела, Законом је предвиђена обавеза суда да власнику коме није могао да достави позив за рочиште на прописан начин, постави пуномоћника по службеној дужности за поступак привременог одузимања имовине, те такво законско решење није у супротности са одредбама члана 33. ст. 2. и 3. Устава које се односе на браниоца лица које је окривљено за кривично дело.

Доношење одлуке о кривици, а самим тим и осуђујуће пресуде, не условљава нужно доношење одлуке о трајном одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Постојање осуђујуће пресуде је само један од неопходних услова да јавни тужилац пред судом тврди да постоји претпоставка да је имовина проистекла из кривичног дела и да захтева њено трајно одузимање. Такође, обим имовине која се трајно одузима није у вези са степеном кривице оптуженог, већ се утврђује применом другачијег критеријума – мером у којој имовина премашује законите приходе окривљеног, сведока сарадника или оставиоца (тј. изворног власника), из чега следи да трајно одузимање имовине нема казнени карактер, тј. да се не примењује *ad personam* на окривљеног, већ *in rem*, независно од његове кривице, те ова мера нема казнени карактер.

Одузимање незаконито стечене имовине не може се сматрати несагласним са уставним гаранцијама права на имовину, јер се одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи мирно уживање својине и других имовинских права само када су они стечени на основу закона. Како трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела нема казни карактер, већ представља меру *sui generis*, која се примењује на незаконито стечену имовину и изриче у поступку у којем се не одлучује о кривици власника имовине, већ о постојању сразмере између законито стечених прихода и имовине коју поседује, односно законитости порекла имовине, то се, према схватању Уставног суда, гаранције права на правично суђење у смислу члана 32. став 1. Устава могу применити само у смислу права власника имовине да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи о његовим правима и обавезама, тачније о законитости имовине коју поседује.

Како се у конкретном случају не ради о казни, већ о посебној мери која се примењује на незаконито стечену имовину, уставна јемства о забрани повратног дејства кривичног закона, осим ако је блажи за учиниоца кривичног дела из члана 197. став 3. Устава, о правној сигурности у казненом праву из члана 34. Устава, којим је утврђено, поред осталог, 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, као и да се казне одређују према пропису који је важио у време када је дело учињено, изузев када је каснији пропис повољнији за учиниоца, не могу довести у уставноправну везу са правним институтом одузимања имовине проистекле из кривичног дела.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела („Службени гласник РС“, број 97/08).

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

Образложење

I

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела („Службени гласник РС“, број 97/08).

У иницијативама се оспорава Закон у целини, као и његове поједине одредбе у односу на чл. 20, 32, 33, 34, 36, 42, 58 и 197. Устава Републике Србије, као и у односу на чл. 6. и 7. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10), члан 1. Протокола број 1 уз ову конвенцију и члан 17. Универзалне декларације о људским правима.

Подносилац иницијативе наводи да су одредбе чл. 4. и 23. оспореног Закона несагласне са одредбама чл. 32. и 33. Устава (право на правично суђење и посебна права окривљеног), с обзиром на то да је одредбама оспореног члана 4. предвиђено да, ако одредбама овог закона није другачије прописано, сходно ће се примењивати одредбе Законика о кривичном поступку, док је одредбама члана 23. оспореног Закона, које су у супротности са Закоником, предвиђено да ће, пре доношења одлуке о захтеву за привремено одузимање имовине суд заказати рочиште на које ће позвати власника, његовог браниоца, односно пуномоћника, ако га има, и јавног тужиоца, па у овом случају, иако одлучује о правима лица која су наводно стекла имовину проистеклу из кривичног дела, законодавац нужно не тражи учешће браниоца, што је у супротности са наведеним уставним одредбама. Иницијатори затим истичу да одредба члана 42. Закона није у сагласности ни са чланом 32. Устава, с обзиром на то да власник имовине нема прилику да се обрати суду у поступку у којем се одлучује о његовим правима и обавезама, као и са одредбом члана 6. став 1. Европске конвенције, којим је утврђено право на правично суђење. Судска независност и непристрасност као елементи права на правично суђење су, према мишљењу иницијатора, повређени законским одредбама које предвиђају да се суђење по захтеву за привремено одузимање имовине и главни претрес одвијају пред истим председником већа, односно пред истим већем пред којим се држи главни претрес. Исто начело је, по мишљењу иницијатора, прекршено и чланом 24. Закона, с обзиром на то да рок за одржавање рочишта за одузимање имовине од пет дана није разуман, да се временско трајање јавног расправљања не може ограничити законом, нити се може законом одредити да се јавно расправљање има довршити без прекидања.

По наводима иницијатора, одредбе чл. 28. и 30. оспореног Закона нису у сагласности са одредбама члана 34. Устава (правна сигурност у казном праву), с обзиром на то да из оспорених одредаба Закона произлази да се одредбе овог закона примењују и на кривична дела учињена пре ступања на снагу овог закона, чиме се даје могућност изрицања кривичне санкције – казне која није била прописана законом у време извршења кривичног дела. Чињеница да одузимање имовинске користи проистекле из кривичног дела није обухваћено каталогом кривичних санкција предвиђених Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09), не доводи у питање њену правну природу, јер се она изриче након правноснажне осуђујуће пресуде, а то је, према мишљењу иницијатора, чини казном у смислу члана 7. Европске конвенције. С тим у вези, иницијатори истичу

да оспорени Закон у целини има повратно дејство, што је у супротности са одредбама члана 197. Устава, посебно наводећи одредбе члана 28. став 1. и члана 66. оспореног Закона.

Уставно начело правне сигурности у казненом праву је, према мишљењу иницијатора, нарушено и одредбама чл. 21, 22, 27, 34, 37, 41, 42, 44, 46. и 49. оспореног Закона, из следећих разлога: могућност јавног тужиоца да забрани располагање имовином док траје судски поступак, у супротности је са уставном заштитом коју пружа претпоставка невиности; увођењем могућности привременог одузимања имовине законодавац је, по схватању иницијатора, успоставио претпоставку кривице за онога ко је окривљен, али не и осуђен, само на основу очигледне несразмере његове имовине са његовим законитим приходима; могућност Дирекције да отуђи ствари које припадају неком другом у ситуацији када још увек нема пресуде, противна је правном принципу да нико на другога не може пренети више права него што сам има; власнику који је ослобођен не враћа се продата имовина, већ се враћају средства; мером привременог одузимања имовине проистекле из кривичног дела нарушава се принцип пропорционалности који је предвиђен чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију; између последица привременог или трајног одузимања имовине практично нема разлике, јер привремено одузимање имовине може имати за последицу коначно одузимање права својине над стварима унутар имовине не само пре него што дође до правноснажно осуђујуће пресуде, већ и у случају правноснажно ослобађајуће пресуде. Подносилац иницијативе сматра да је одредба члана 3. тач. 4) и 7) оспореног Закона несагласна са чланом 34. Устава, јер се особама против којих није вођен кривични поступак може изрећи санкција одузимања имовине. У истом члану Закона иницијатор оспорава и тачку 3) овог члана Закона, наводећи да се том одредбом поистовећује статус осумњиченог, окривљеног и осуђеног лица, чиме не прави разлику између основа сумње, основане сумње, осуде и правоснажне осуде, што је у супротности са одредбама члана 34. Устава. Имајући у виду све наведене разлоге за повреду одредаба члана 34. Устава, иницијатор сматра да су из истих разлога одредбе члана 3. тач. 3) и 7) и чл. 21, 22, 27, 28, 30, 34, 37, 41, 42, 44, 46. и 49. Закона несагласне и са одредбама члана 6. Европске конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Подносилац иницијативе сматра и да одредбе члана 1, члана 3. тач. 1) и 2), члана 15. став 1. и члана 28. став 1. оспореног Закона нису у сагласности са чл. 36. и 58. Устава, јер из оспорених одредаба Закона произилази да је појам имовине и имовине проистекле из кривичног дела одређен непрецизно и без временског ограничења, што оставља могућност за различито тумачење оспорених одредаба, чиме се нарушава и Уставом зајемчено право на имовину. Нарочито је спорно за иницијатора да се под имовином у смислу овог закона подразумева и имовина наследника и трећих лица, јер у таквим ситуацијама нема јавног интереса који оправдава лишавање имовине ових лица. Посебан проблем за иницијатора представља чињеница да оспореним Законом није предвиђена ни висина накнаде за коју имовина може бити

одузета или ограничена, чиме би се могао нарушити уставни принцип да накнада у таквим случајевима не може бити нижа од тржишне. Иницијатор наводи да су из свих наведених разлога одредбе члана 1, члана 3. тач. 1) и 2) члана 15. став 1. и члана 28. став 1. оспореног Закона несагласне са одредбама члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којима је гарантована заштита имовине.

Даље у иницијативи се наводи да одредбе члана 20. оспореног Закона нису у сагласности са одредбама члана 42. Устава, којима је зајемчена заштита података о личности. Наиме, имајући у виду да се поступак за одузимање имовине проистекле из кривичног дела не води само против учинилаца кривичног дела, односно да лица против којих законодавац предвиђа вођење поступка нису лица која су осумњичена, окривљена или пак осуђена за кривично дело из кога је проистекла имовина о чијој се судбини одлучује, откривање података из пословних књига, личних рачуна и сефова тих лица, по наводима иницијатора, представљало би повреду наведеног Уставом зајемченог права.

Иницијатори на крају истичу да оспорени Закон није у сагласности ни са одредбама чл. 20. и 58. Устава, јер је њиме уређено одузимање или ограничавање права својине без накнаде, а да се при томе не ради о наплати пореза и других дажбина и казни, када Устав једино дозвољава одузимање или ограничавање права својине.

Поједини иницијатори су тражили од Уставног суда да обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона до доношења коначне одлуке Суда, због могућности наступања неотклоњивих штетних последица њиховим извршавањем.

II

У претходном поступку Уставни суд је на седници од 15. октобра 2009. године донео Закључак на основу кога је доставио иницијативе Народној скупштини на мишљење, сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о Уставом суду („Служени гласник РС“, број 109/07). Народна скупштина је доставила мишљење Уставном суду 3. марта 2010. године.

У мишљењу Народне скупштине се истиче да када је реч о правној природи одузимања имовине проистекле из кривичног дела, треба разликовати привремено одузимање имовине од трајног. Привремено одузимање имовине је мера превентивног карактера, јер се може применити само ако постоји опасност да би касније одузимање имовине проистекле из кривичног дела било отежано или онемогућено. Стога се, по мишљењу доносиоца оспореног Закона, питање правне природе одузимања имовине проистекле из кривичног дела може поставити искључиво у односу на трајно одузимање такве имовине.

Ако би трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела било изједначено са кривичном санкцијом, онда би се као и свака кривична санкција свело на лишавање или ограничавање слободе или права лица према којем се примењује, или упозорење да до тога може да дође у случају

поновног извршења кривичног дела. Међутим, за разлику од казне, где основ примене института проистиче из схватања о субјективизацији кривичног дела и санкционисања, код трајног одузимања имовине проистекле из кривичног дела основ примене се налази у начелном захтеву да нико не може задржати оно за што се може основано претпоставити да је прибављено криминалном активношћу. Стога се може рећи да је казна институт који „прати“ учиниоца кривичног дела, док трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела представља институт који „прати“ незаконито стечену имовину, без обзира на то код кога се у тренутку одузимања налази. Трајним одузимањем имовине се тако успоставља имовинско стање које је нарушено извршењем кривичног дела, односно криминалном активношћу, па доносилац оспореног Закона закључује да то упућује на његову ресторативну, а не репресивну природу.

У одговору се даље истиче да постоје значајне разлике између казне и трајног одузимања имовине у вези с околностима које се узимају у обзир приликом њиховог изрицања: код трајног одузимања имовине суд не узима у обзир степен кривичне одговорности, побуде из којих је дело учињено, имовинске прилике учиниоца, јачину угрожавања или повреде заштићеног добра, олакшавајуће и отежавајуће околности, висина користи која се одузима не зависи од претходно задатих оквира, као што је случај са казном и њеним границама постављеним у оквирима општег и посебног минимума и максимума. У процесном погледу такође постоје разлике које се састоје у томе што одлука о кривици увек има за последицу доношење одлуке о казни, док се одлука о трајном одузимању имовине доноси у посебном поступку, који се не води ради утврђивања нечије кривичне одговорности, већ због доношења одлуке о захтеву јавног тужиоца за трајно одузимање имовине, у коме је дато право власнику имовине да побија доказе које је изнео јавни тужилац. То значи да доношење одлуке о кривици, а самим тим и осуђујуће пресуде не условљава нужно доношење одлуке о трајном одузимању имовине, јер се ради само о једном од услова који, заједно са другим условима, мора да буде испуњен да би се питање трајног одузимања имовине могло изнети пред суд. Следећа разлика између казне и трајног одузимања имовине огледа се у томе што суд по службеној дужности одлучује о казни, док је подношење захтева за трајно одузимање имовине у искључивој надлежности јавног тужиоца, који то може да учини након ступања оптужнице на правну снагу, а најкасније у року од годину дана по правноснажном окончању кривичног поступка и који самостално процењује да ли има довољно доказа потребних за утврђивање чињеница да се ради о имовини која је проистекла из неког кривичног дела. Наведени разлози, по мишљењу доносиоца оспореног Закона, одређују трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела као меру *sui generis* која се не примењује *ad personam* на власника, већ *in rem*.

У одговору на иницијативе се даље наводи да правила којима се уређује трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела у суштини представљају посебна правила о доказивању чињенице о криминалном пореклу

одређене имовине. Наиме, када јавни тужилац докаже одређене чињенице ствара се оборива претпоставка да имовина или њен део који су у знатној несразмери са законитим приходима власника представљају имовину проистеклу из кривичног дела. Ако власник не обори наведену законску претпоставку, она ће постати доказана чињеница у судском поступку. У погледу навода иницијатора о ретроактивности оспореног Закона, у одговору се истиче да процесна правила не подлежу овом принципу.

Поводом круга лица од којих се може одузети имовина проистекла из кривичног дела, доносилац оспореног закона истиче да се увођењем у поступак одузимања имовине проистекле из кривичног дела појма оставиоца, односно лица против кога услед смрти кривични поступак није покренут или је обустављен, обезбеђује ефикасност наведене правне мере која се може применити само под условом ако је у поступку који је правноснажно окончан осуђујућом пресудом, утврђено да је оставилац са другим лицима учинио неко кривично дело које представља основ за одузимање имовине, тј. осуда других лица за кривично дело у којем је учествовао оставилац представља основ за претпоставку да је оставилац стекао имовину извршењем противправног дела које је у закону предвиђено као кривично дело.

На основу свих навода из одговора, доносилац оспореног Закона сматра да Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела није несагласан са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

III

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела је донела Народна скупштина, на Првој седници Другог редовног заседања у 2008. години, 23. октобра 2008. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 97/08 од 27. октобра 2008. године, ступио је на снагу 4. новембра 2008. године, а почео је да се примењује 1. марта 2009. године. Овим законом уређени су услови, поступак и органи надлежни за откривање, одузимање и управљање имовином која је проистекла из одређених кривичних дела која су обухваћена овим законом (члан 1). Закон се оспорава у целини у односу на следеће уставне одредбе: ограничења људских и мањинских права из члана 20. Устава; зајемчену правну сигурност у казненом праву из члана 34. Устава, са посебним нагласком на претпоставку невиности; зајемченим правом на имовину из члана 58. Устава и забраном повратног дејства закона из члана 197. Устава, као и у односу на члан 7. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којима је утврђено да кажњавање може бити само засновано на закону. Поред наведеног, у иницијативама су посебно истакнути поједини чланови Закона за које иницијатори сматрају да нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

Одредбама члана 3. Закона предвиђено да поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење: 1) имовином се сматра добро сваке врсте, материјално или нематеријално, покретно или непокретно, процењиво

или непроцењиво велике вредности и исправе у било којој форми којима се доказује право или интерес у односу на такво добро, имовином се сматра и приход или друга корист остварена, непосредно или посредно, из кривичног дела, као и добро у које је она претворена или са којим је помешана; 2) имовином проистеклом из кривичног дела сматра се имовина окривљеног, сведока сарадника или оставиоца која је у очигледној несразмери са његовим законитим приходима; 3) окривљеним се сматра осумњичени, лице против кога је кривични поступак покренут или осуђени за кривично дело из члана 2. овог закона; 4) оставиоцем се сматра лице против кога услед смрти кривични поступак није покренут или је обустављен, а у кривичном поступку који се води против других лица је утврђено да је заједно са тим лицима учинио кривично дело из члана 2. овог закона; 5) правним следбеником сматра се наследник осуђеног, сведока сарадника, оставиоца или њихових наследника; 6) трећим лицем сматра се физичко или правно лице на које је пренета имовина проистекла из кривичног дела; 7) власником се сматра окривљени, сведок сарадник, оставилац, правни следбеник или треће лице; 8) одузимањем се сматра привремено или трајно одузимање од власника имовине проистекле из кривичног дела. Чланом 4. Закона је прописано да ако одредбама овог закона није друкчије прописано, сходно ће се примењивати одредбе Законика о кривичном поступку, а чланом 5. Закона – да су органи надлежни за откривање, одузимање и управљање имовином проистеклом из кривичног дела јавни тужилац, суд, организациона јединица Министарства унутрашњих послова надлежна за финансијску истрагу (у даљем тексту: Јединица) и Дирекција за управљање одузетом имовином (у даљем тексту: Дирекција) и да се надлежност јавног тужиоца и суда у поступку из става 1. овог члана одређује према надлежности суда за кривично дело из кога потиче имовина.

У делу Закона којим је уређено привремено одузимање имовине проистекле из кривичног дела, оспореним одредбама Закона прописано је: да када постоји опасност да би касније одузимање имовине проистекле из кривичног дела било отежано или онемогућено, јавни тужилац може поднети захтев за привремено одузимање имовине, да захтев из става 1. овог члана садржи податке о власнику, опис и законски назив кривичног дела, означање имовине коју треба одузети, доказе о имовини, околности из којих произлази основана сумња да имовина проистиче из кривичног дела и разлоге који оправдавају потребу за привременим одузимањем имовине, да о захтеву из става 1. овог члана у зависности од фазе поступка одлучује истражни судија, председник већа, односно веће пред којим се држи главни претрес (члан 21); да ако постоји опасност да ће власник располагати имовином проистеклом из кривичног дела пре него што суд одлучи о захтеву из члана 21. став 1. овог закона, јавни тужилац може донети наредбу о забрани располагања имовином и о привременом одузимању покретне имовине, да мера из става 1. овог члана траје до доношења одлуке суда о захтеву јавног тужиоца, да наредбу из става 1. овог члана извршава Јединица (члан 22); да ће пре доношења одлуке о захтеву за привремено одузимање имовине суд

заказати рочиште на које ће позвати власника, његовог браниоца, односно пуномоћника ако га има и јавног тужиоца, да се позив доставља на познату адресу, односно седиште лица из става 1. овог члана, уз упозорење да ће се рочиште одржати и у случају његовог недоласка, да се сматра да ако је позив достављен непосредно власнику или његовом браниоцу, односно пуномоћнику, да је тиме достављање власнику уредно извршено, да ће, ако се позив не може доставити на начин прописан у ставу 2. овог члана, суд власнику поставити пуномоћника по службеној дужности за поступак привременог одузимања имовине (члан 23); да ће се рочиште из члана 23. став 1. овог закона одржати у року од пет дана од дана подношења захтева за привремено одузимање имовине, да ће се започето рочиште довршити без прекидања, да јавни тужилац износи доказе о имовини коју власник поседује, околности о основаној сумњи да имовина проистиче из кривичног дела и околности које указују на опасност да би њено касније одузимање било отежано или онемогућено, да власник и његов бранилац, односно пуномоћник оспоравају наводе јавног тужиоца (члан 24); да привремено одузимање имовине траје до доношења одлуке о захтеву за трајно одузимање имовине и да у случају смрти власника или ако се појаве околности које доводе у питање оправданост привременог одузимања имовине, суд може преиспитати донету одлуку (члан 27).

У делу Закона којим је уређено трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела, оспореним одредбама Закона прописано је: да након ступања оптужнице на правну снагу, а најкасније у року од годину дана по правноснажном окончању кривичног поступка, јавни тужилац подноси захтев за трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела, да захтев из става 1. овог члана садржи податке о окривљеном, односно сведоку сараднику, опис и законски назив кривичног дела, означање имовине коју треба одузети, доказе о имовини коју окривљени, односно сведок сарадник поседује и законитим приходима, околности које указују на постојање очигледне несразмере између имовине и прихода и разлоге који оправдавају потребу за трајним одузимањем имовине, да захтев против правног следбеника садржи доказе да је наследио имовину проистеклу из кривичног дела, а захтев против трећег лица доказе да је имовина проистекла из кривичног дела пренета без накнаде или уз накнаду која не одговара стварној вредности у циљу осујећења одузимања, да о захтеву из става 1. овог члана одлучује веће пред којим се држи главни претрес, односно председник тог већа, да је поступак за трајно одузимање имовине хитан (члан 28); да када се власник изјасни да оспорава захтев из члана 28. став 1. овог закона или ако је захтев поднет након правноснажног окончања кривичног поступка, суд ће одржати главно рочиште на којем ће одлучити о захтеву, да ће суд пре одржавања рочишта из става 1. овог члана у року од 30 дана од правноснажности осуђујуће пресуде или од дана подношења захтева јавног тужиоца заказати припремно рочиште ради предлагања доказа (члан 30).

Иницијатори су посебно оспорили одредбе Закона којима је уређено да Дирекција управља одузетом имовином, а којима је прописано: да по пријему

решења о привременом, односно трајном одузимању имовине, Дирекција одмах поступа у складу са надлежностима из члана 9. овог закона, да до укидања решења о привременом одузимању имовине, односно до правноснажног окончања поступка за трајно одузимање имовине, Дирекција управља одузетом имовином са пажњом доброг домаћина, односно доброг стручњака (члан 37); да се о одузетој имовини сачињава записник у који се уносе подаци о власнику, подаци о имовини и стању у којем је преузета, подаци о вредности која се одузима (члан 34. став 2), напомена да ли се имовина привремено или трајно одузима, да ли је привремено одузета имовина остала код власника или је поверена другом физичком или правном лицу (члан 39. ст. 3. и 4) и други подаци, да министар надлежан за правосуђе прописује ближу садржину записника из става 1. овог члана и садржину и начин вођења евиденција о пословима које у смислу члана 9. став 1. овог закона врши Дирекција (члан 38); да се привремено одузимање имовине спроводи сходном применом одредаба Закона о извршном поступку, ако овим законом није друкчије одређено, да трошкове чувања и одржавања привремено одузете имовине сноси Дирекција, да директор може одлучити да привремено одузета имовина остане код власника уз обавезу да се о имовини стара са пажњом доброг домаћина, да власник сноси трошкове чувања и одржавања имовине, да у оправданим случајевима директор може поверити управљање привремено одузетом имовином другом физичком или правном лицу на основу уговора (члан 39); да привремено одузете предмете од историјске, уметничке и научне вредности Дирекција предаје на чување установама надлежним за чување ових предмета до доношења одлуке о захтеву за трајно одузимање имовине, да привремено одузете девизе и ефективни страни новац, предмете од племенитих метала, драгог и полудрагог камења и бисера Дирекција предаје на чување Народној банци Србије до доношења одлуке из става 1. овог члана, да о чувању предмета из ст. 1. и 2. овог члана Дирекција закључује уговор са надлежним установама, односно Народном банком Србије (члан 40); да ако је власнику привремено одузета покретна и непокретна имовина, Дирекција може из новчаних средстава, односно средстава добијених продајом покретне имовине да намири нужне трошкове чувања и одржавања непокретне имовине, да ако решење о привременом одузимању имовине буде укинато, Република Србија сноси трошкове из става 1. овог члана (члан 41); да у циљу очувања вредности привремено одузете имовине Дирекција може, уз одобрење надлежног суда, без одлагања продати покретну имовину, односно поверити одређеном физичком или правном лицу да је прода, да ако одредбама овог закона није нешто посебно прописано, у поступку продаје имовине из става 1. овог члана сходно ће се применити одредбе закона који уређују извршни поступак и извршење кривичних санкција, да изузетно, суд може одобрити да се уместо продаје имовине из става 1. овог члана прихвати јемство које понуди власник или друго лице, да се износ јемства одређује с обзиром на вредност привремено одузете имовине и да се након полагања јемства имовина предаје даваоцу јемства (члан 42); да се продаја имовине из

члана 41. став 1. и члана 42. став 1. овог закона врши усменим јавним надметањем које се оглашава у „Службеном гласнику Републике Србије“, односно другом јавном гласилу, да се лако кварљива роба и животиње могу продати без усменог јавног надметања, да се покретна имовина продаје по истој или вишој цени од процењене вредности коју је одредила Дирекција, да се ако имовина не буде продата након два усмена јавна надметања, продаја може извршити непосредном погодбом, да се продаја хартија од вредности и других вредносних папира врши у складу са прописима којима се уређује промет хартија од вредности (члан 43); да покретна имовина која не буде продата у року дужем од годину дана може бити поклоњена у хуманитарне сврхе или уништена, да одлуку о поклону имовине из става 1. овог члана доноси Влада, на предлог директора, по прибављеном мишљењу министра надлежног за здравство или социјалну заштиту, да одлуку о уништењу имовине из става 1. овог члана директор доноси и због постојања здравствених, ветеринарских, фитосанитарних, сигурносних или других разлога прописаних законом, да се имовина уништава под надзором Дирекције, у складу са посебним прописима, да трошкове уништења сноси Дирекција (члан 44); да се новчана средства добијена продајом имовине из члана 42. став 1. овог закона чувају на посебном рачуну Дирекције до укидања решења о привременом одузимању имовине, да се новчана средства из става 1. овог члана користе за повраћај имовине и накнаду штете и трошкова из члана 44. ст. 3. и 4. овог закона, да ако новчана средства нису довољна, разлика се исплаћује из буџета Републике Србије (члан 45); да се власнику привремено одузете имовине за коју је у складу са овим законом утврђено да не потиче из кривичног дела, без одлагања враћају новчана средства добијена продајом имовине, увећана за просечну камату по виђењу за одговарајући период, да новчана средства из става 1. овог члана Дирекција враћа по службеној дужности или на захтев власника (члан 46); да власник коме су у складу са чланом 46. став 1. овог закона враћена новчана средства може у року од 30 дана од дана повраћаја средстава поднети Дирекцији захтев за накнаду штете проузроковане привременим одузимањем имовине, да ако захтев за накнаду штете не буде усвојен или Дирекција не донесе одлуку о њему у року од три месеца од дана подношења захтева, власник може надлежном суду поднети тужбу за накнаду штете против Републике Србије, да ако је захтев само делимично усвојен, власник може поднети тужбу у односу на преостали део захтева (члан 47).

У делу V Закона под називом Међународна сарадња, оспореним одредбама Закона прописано је: да међународна сарадња у смислу одредаба овог закона обухвата пружање помоћи у проналажењу имовине проистекле из кривичног дела, забрану располагања и привремено или трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела (члан 51. став 1); да се у хитним случајевима, под условима узајамности, молба за проналажење, забрану располагања, односно привремено одузимање имовине може доставити посредством Јединице (члан 53. став 2); да молба за забрану располагања, односно привремено одузимање имовине проистекле из кривичног дела

поред података из става 1. овог члана садржи и одлуку о покретању кривичног поступка или захтев за покретање поступка за трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела од лица из става 1. тачка 2) овог члана (члан 54. став 3); да ако молба за забрану располагања, привремено, односно трајно одузимање имовине садржи све елементе прописане чланом 54. овог закона, одлуку доноси ванрасправно веће надлежног суда, да се о седници већа обавештава јавни тужилац и постављени бранилац, односно пуномоћник (члан 57. став 1); да решење о привременом одузимању имовине садржи податке из члана 25. став 2. овог закона, а решење о трајном одузимању имовине садржи податке из члана 34. став 2. овог закона (члан 58. став 2); да се жалба против решења којим је одлучено о молби за привремено одузимање имовине изјављује у року од три дана од дана достављања решења, а жалба против решења којим је одлучено о молби за трајно одузимање имовине изјављује се у року од осам дана од дана достављања решења, да жалба не одлаже извршење решења о привременом одузимању имовине (члан 59. ст. 2. и 3); да привремено одузимање имовине траје до окончања, у држави молиљи, кривичног поступка, односно поступка по захтеву за трајно одузимање имовине, да ако поступак из става 1. овог члана не буде окончан у року од две године од доношења решења о привременом одузимању имовине, суд ће по службеној дужности укинути решење, да ће суд шест месеци пре истека рока из става 2. овог члана обавестити инострани орган о последицама протеча рока, да изузетно, ако инострани орган пре истека рока достави потребне доказе, суд може одлучити да привремено одузимање имовине траје још најдуже две године (члан 60. ст. 1. до 3).

Оспореним чланом 66. Закона прописано је да се одредбе овог закона не примењују на лица која су до дана ступања на снагу овог закона стекла статус сведока сарадника.

IV

Уставом Републике Србије 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 (члан 20. став 1); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да свако ко је окривљен за кривично дело има право на одбрану и право да узме браниоца по свом избору, да с њим несметано општи и да добије примерено време и одговарајуће услове за припрему одбране, да окривљени који не може да сноси трошкове браниоца, има право на бесплатног браниоца, ако то захтева интерес правичности, у складу са законом, као и да свако ко је окривљен за кривично дело, а доступан је суду, има право да му се суди у његовом присуству и не може бити кажњен, ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани (члан 33. ст. 2, 3. и 4);

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 када је каснији пропис повољнији за учиниоца, да се кривична дела и кривичне санкције одређују законом, као и да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. ст. 1, 2. и 3); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, 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 је зајемчена заштита података о личности, и 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 (члан 42. ст. 1. и 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 и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, поступак пред судовима и другим државним органима и организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 2) и 16)); 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 јавни интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2).

Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09 и 111/09) – (у даљем тексту: КЗ) прописано је: да су кривичне санкције – казне, мере упозорења, мере безбедности и васпитне мере (члан 4. став 1); да је општа сврха прописивања и изрицања кривичних санкција сузбијање кривичних дела којима се повређују или угрожавају вредности заштићене кривичним законодавством (члан 4. став 2); да се учиниоцу кривичног дела могу изрећи следеће казне – казна затвора, новчана казна, рад у јавном интересу и одузимање возачке дозволе (члан 43); да се учиниоцу кривичног дела може, поред осталих мера безбедности, изрећи мера одузимања предмета (члан 79. став 1. тачка 7)); да нико не може задржати имовинску корист прибављену кривичним делом и да ће се та корист одузети, под условима предвиђеним овим закоником и судском одлуком којом је утврђено извршење кривичног дела (члан 91); да ће се од учиниоца одузети новац, предмети од вредности и свака друга имовинска корист који су прибављени кривичним делом, а ако одузимање није могуће, учинилац ће се обавезати да преда у замену другу имовинску корист која одговара вредности имовине прибављене извршењем кривичног дела или

проистекле из кривичног дела или плати новчани износ који одговара прибављеној имовинској користи (члан 92. став 1); да ће се имовинска корист прибављена кривичним делом одузети и од правног или физичког лица на која је пренесена без накнаде или уз накнаду која очигледно не одговара стварној вредности (члан 92. став 2); да ако је кривичним делом прибављена имовинска корист за другог та корист ће се одузети (члан 92. став 3).

Законом о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 85/05 – др. закон, 115/05, 46/06, 49/07, 122/08, 20/09 – др. закон, 72/09 и 76/10) – (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да ће се предмети који се по кривичном закону имају одузети или који могу послужити као доказ у кривичном поступку, привремено одузети и предати на чување суду или ће се на други начин обезбедити њихово чување (члан 82. став 1); да ко држи овакве предмете, дужан је да их преда на захтев суда, у случају да одбије да преда предмете може се казнити новчаном казном до 100.000 динара, а ако и после тога одбије да преда предмете може се још једном казнити истом казном (члан 82. став 3); да о жалби против решења којим је изречена новчана казна одлучује веће (члан 24. став 6) – (члан 82. став 4); да овлашћена службена лица органа унутрашњих послова могу одузети предмете наведене у ставу 1. овог члана кад поступају по чл. 225. и 238. овог законика или кад извршавају налог суда (члан 82. став 5).

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 и 44/99) – (у даљем тексту: ЗОО) предвиђено је: да је страна у облигационим односима дужна да у извршавању своје обавезе поступа са пажњом која се у правном промету захтева у одговарајућој врсти облигационих односа (пажња доброг привредника, односно пажња доброг домаћина) – (члан 18. став 1); да је страна у облигационим односима дужна да у извршавању своје професионалне делатности поступа с повећаном пажњом, према правилима струке и обичајима (пажња доброг стручњака) – (члан 18. став 2).

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) – (у даљем тексту: ЗПП) прописано је: да у току припремања главне расправе, до рочишта за главну расправу, суд одлучује о свим питањима која се тичу управљања поступком (члан 275. став 1); да суд ван рочишта за главну расправу доноси решење, између осталог, и о привременим мерама обезбеђења (члан 313. став 1).

У Кривичном законнику из 1947. године („Службени лист ФНРЈ“, број 106/47) предвиђена је била конфискација имовине као једна од казни која се може изрећи учиниоцу кривичног дела (члан 28. тачка 6)), док је одредбама члана 36. овог законика било прописано да се казна конфискације састоји у одузимању без накнаде у корист државе целокупне имовине (потпуна конфискација) или тачно одређеног дела имовине (делимична конфискација) физичког или правног лица и да ако у закону није изричито одређено каква ће се конфискација изрећи, суд може изрећи, с обзиром на природу и друштвену опасност дела и учиниоца, потпуну или делимичну конфискацију.

У Основном кривичном закону („Службени лист СФРЈ“, бр. 44/76, 36/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 45/90 и 54/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 35/92, 16/93, 37/93, 24/94 и 61/01 и „Службени гласник РС“, број 39/03), који је престао да важи 1. јануара 2006. године, било је прописано: да се за кривична дела могу кривично одговорним учиниоцима изрећи ове казне – затвор, новчана казна и конфискација имовине (члан 34) и да се конфискација имовине може изрећи само као споредна казна (члан 35. став 3)). До 1990. године конфискација имовине је била је одређена чланом 40. овог закона као казна која се састоји у одузимању имовине осуђеном лицу без накнаде, у границама прописаним законом, као и да се може изрећи само за кривична дела за која је изричито прописана и када је учиниоцу изречена казна затвора у трајању од најмање три године (ова одредба је брисана из Закона на основу Закона о изменама и допунама Кривичног закона СФРЈ („Службени лист СФРЈ“, број 38/90), од 6. јула 1990. године). Законом о изменама и допунама кривичног закона Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, број 39/03) допуњен је основни текст Закона новим чланом 39а којим је било прописано да се конфискација имовине састоји у одузимању имовине осуђеном лицу без накнаде, у границама прописаним законом и да се конфискација имовине може изрећи кад је учиниоцу кривичног дела са елементом организованог криминала изречена казна затвора у трајању од најмање четири године.

Чланом 20. Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80, 36/90 и 29/96 и „Службени гласник РС“, број 115/05) прописано је да се право својине стиче по самом закону, на основу правног посла и наслеђивањем, као и одлуком државног органа, на начин и под условима одређеним законом.

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10) утврђено је да свако током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона, да свако ко је оптужен за кривично дело се сматра невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона, као и да свако ко је оптужен за кривично дело има право, између осталог, да се брани лично или путем браниоца кога сам изабере (члан 6. ст. 1. и 2. и став 3. под ц)); да се нико не може сматрати кривим за кривично дело извршено чињењем или нечињењем које, у време када је извршено, није представљало кривично дело по унутрашњем или међународном праву, да се исто тако, не може изрећи строжа казна од оне која је била прописана у време када је кривично дело извршено, да овај члан не утиче на суђење и кажњавање неког лица за чињење или нечињење које се у време извршења сматрало кривичним делом према општим правним начелима која признају цивилизовани народи (члан 7), док је одредбама члана 1. Протокола број 1 уз ову конвенцију одређено: да свако физичко или правно лице има право на неометано уживање

имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права (став 1), као и да став 1. овог члана ни на који начин не утиче на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима или да обезбеди наплату пореза или других дажбина или казни (став 2).

Чланом 17. Универзалне декларације о људским правима („Службени лист ФНРЈ“, број 0/48) утврђено је да свако има право да поседује имовину, сам и у заједници с другима и да нико не сме бити самовољно лишен своје имовине.

У Републици Србији потврђен је, односно ратификован већи број међународних уговора који се односе на материју уређену оспореним законом, од којих су најзначајнији: Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискации прихода стечених криминалом („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 7/02 и „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 18/05) – (у даљем тексту: Стразбуршка конвенција, 1990); Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 7/02) – (у даљем тексту: Њујоршка конвенција, 1999); Кривичноправна конвенција о корупцији („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 2/02 и „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 18/05) – (у даљем тексту: Стразбуршка конвенција, 1999); Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала са допунским протоколима („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01) – (у даљем тексту: Палермска конвенција); Конвенција Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05) – (у даљем тексту: Њујоршка конвенција, 2003); Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 20/09) – (у даљем тексту: Варшавска конвенција). Све наведене конвенције садрже сличне одредбе којима су дефинисани правни појмови у вези с одузимањем имовине стечене криминалом и дате препоруке државама које су усвојиле ове конвенције како да уреде своје унутрашње законодавство у овој области.

Сагласно одредбама наведених конвенција, имовина представља добро сваке врсте, било материјално или нематеријално, покретно или непокретно, процењиво или непроцењиво, као и правни документ или инструмент којима се доказује право или интерес у односу на такво добро (члан 2. тачка д) Палермске конвенције; члан 1. тачка б) Стразбуршке конвенције, 1990); члан 2. тачка г) Њујоршке конвенције, 2003); члан 1. тачка б) Варшавске конвенције). Добит или приход од криминала, односно средства стечена извршењем кривичног дела представљају имовину која је проистекла или је остварена, директно или индиректно, извршењем кривичног дела (члан 2. тачка е) Палермске конвенције; члан 1. тачка а) Стразбуршке конвенције, 1990; члан 1. тачка 3) Њујоршке конвенције, 1999; члан 2. тачка д) Њујоршке конвенције, 2003; члан 1. тачка а) Варшавске конвенције). Међународни

документи предвиђају и обавезу инкриминисања прања криминалне добити, односно претварања или преноса имовине произашле из криминалне делатности, а у циљу сакривања или прикривања њеног незаконитог порекла (члан 6. став 1. тачка а) (и) Палермске конвенције; члан 6. став 1. тачка а) Стразбуршке конвенције, 1990).

Када је реч о мерама које се могу предузети у односу на имовину и приход криминалног порекла, у наведеним међународним конвенцијама се прави разлика између замрзавања или заплене, на једној, и конфискације, на другој страни. Замрзавање је привремена забрана преноса, претварања, располагања или преметања имовине или привремено предузето чување или контрола имовине на основу наредбе суда или другог надлежног органа (члан 2. тачка ф) Палермске конвенције; члан 2. тачка ђ) Њујоршке конвенције, 2003). Насупрот томе, конфискација означава казну или меру коју изриче суд по спроведеном поступку у вези с једним или више кривичних дела, којом се правноснажно одузима имовина (члан 1. тачка г) Варшавске конвенције).

Конвенције предвиђају да, у случају када је криминална добит претворена делимично или у целости у неку другу имовину, таква имовина подлеже заплени и конфискацији (члан 12. став 3. Палермске конвенције; члан 31. став 4. Њујоршке конвенције, 2003; члан 5. став 1. тачка а) Варшавске конвенције). То се односи и на случај мешања имовине криминалног порекла са законито стеченом имовином. Таква имовина ће бити подложна конфискацији до процењене вредности помешаних средстава криминалног порекла (члан 12. став 4. Палермске конвенције; члан 31. став 5. Њујоршке конвенције, 2003; члан 5. став 1. тачка б) Варшавске конвенције). Исти режим се примењује и на приходе или друге користи проистекле из криминалне добити, имовину у коју је она претворена или имовину са којом је та добит помешана (члан 12. став 5. Палермске конвенције; члан 31. став 6. Њујоршке конвенције, 2003; члан 5. став 1. тачка в) Варшавске конвенције).

Изузев члана 12. став 2. Њујоршке конвенције (1999) који предвиђа да државе могу одбити захтев за међусобну правну помоћ по основу банкарске тајне, остале међународне конвенције говоре о овлашћењу судова или других надлежних органа да нареду да се банкарска, финансијска или комерцијална евиденција стави на располагање или да буде заплењена. Притом конфискација или заплена криминалне добити или имовине не сме да буде одбијена позивањем на банкарску тајну (члан 12. став 6. Палермске конвенције; члан 4. став 1. Стразбуршке конвенције, 1990; члан 23. ст. 2. и 3. Стразбуршке конвенције, 1999; члан 31. став 7. Њујоршке конвенције, 2003).

Поменуте конвенције предвиђају могућност увођења законских претпоставки, па се тако постојање знања, намере или сврхе као елемента кривичних дела прања новца може претпоставити на основу објективних фактичких околности (члан 6. став 2. тачка ц) Стразбуршке конвенције, 1990). Предвиђена је и могућност „пребацивања“ терета доказивања на учиниоца кривичног дела у вези с имовином за коју се претпоставља да је проистекла из кривичног дела. Другим речима, учинилац би био обавезан

да докаже законитост порекла наводне криминалне добити или друге имовине која подлеже конфискацији у мери у којој је такав захтев сагласан начелима домаћег права и природи судског и других поступака (члан 12. став 7. Палермске конвенције; члан 31. став. 8 Њујоршке конвенције, 2003; члан 3. став 4. Варшавске конвенције).

Конвенције предвиђају обавезу држава да међусобно сарађују у циљу спровођења истрага и поступака чији циљ је конфискација криминалних средстава и прихода (члан 7. став 1. Стразбуршке конвенције, 1990; члан 46. став 3. тач. (и) и (j) Њујоршке конвенције, 2003). У оквиру сарадње се може пружити истражна помоћ у циљу утврђивања и проналажења имовине која подлеже конфискацији (чл. 8. до 10. Стразбуршке конвенције, 1990; члан 48. став 1. тач. (а) и) и ии) Њујоршке конвенције, 2003). Предвиђено је и предузимање привремених мера као што су замрзавање или заплена имовине како би се спречило осујећење конфискације (чл. 11. и 12. Стразбуршке конвенције, 1990; члан 54 став 2 Њујоршке конвенције, 2003). У оквиру међународне сарадње може доћи и до конфискације криминалне имовине, при чему њоме располаже замољена држава у складу са својим прописима, осим ако се не договори другачије са државом молиљом (чл. 13. до 15. Стразбуршке конвенције, 1990; члан 57. став 1. Њујоршке конвенције, 2003).

V

Полазећи од наведених одредаба Устава и потврђених међународних уговора, Уставни суд истиче да оспорени закон представља новину у нашем правном систему којом Република Србија уједно испуњава и обавезе проистекле из потврђених међународних уговора који су, сагласно члану 194. став 4. Устава, саставни део нашег правног поретка. Овим законом уређени су услови, поступак и органи надлежни за откривање, одузимање и управљање имовином проистеклом из кривичног дела, чиме је направљен искорак у односу на постојећи систем одузимања имовинске користи прибављене кривичним делом.

Основно питање које се у вези с новим законским решењима поставља, а из којег извиру и остала, по мишљењу иницијатора, спорна питања, односи се на правну природу одузимања имовине проистекле из кривичног дела. За подносиоце иницијативе неспорно је да је реч о казни, при чему се такво гледиште посебно не образлаже, осим аргументом да се она изриче након правоснажне осуђујуће пресуде, што је чини казном у смисли члана 7. Европске конвенције о људским правима. С тим у вези, правна сигурност у казном праву подразумева, поред осталог, да се никоме не може изрећи казна која за кажњиво дело није била предвиђена, при чему се казна одређује према пропису који је важио у време када је дело учињено, изузев ако је каснији пропис повољнији за учиниоца. Специфичност кривичних дела и кривичних санкција је у томе да се могу одредити само законом (члан 34. ст. 1. и 2. Устава). Ако се у светлу наведених уставних одредаба сагледају одговарајуће норме Кривичног законика, уочава се да одузимање имовине проистекле из кривичног дела није обухваћено одредбом члана 4. став 1. КЗ

којом су прописане врсте кривичних санкција, нити је предвиђено као врста казне која се, сагласно члану 43. КЗ, може изрећи учиниоцу кривичног дела.

Одредбом члана 3. тачка 8) оспореног закона предвиђено је да одузимање имовине проистекле из кривичног дела може имати привремени или трајни карактер. Када је реч о привременом одузимању имовине, Уставни суд истиче да је реч о мери која се може одредити на основу члана 21. Закона што је у складу са чланом 58. став 3. Устава који утврђује да се законом може ограничити начин коришћења имовине, као и чланом 1. став 2. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права који предвиђа право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима. С обзиром на то да се мера привременог одузимања имовине проистекле из кривичног дела може применити ако постоји опасност да би касније одузимање имовине проистекле из кривичног дела било отежано или онемогућено (члан 21. став 1. Закона), њеном применом се власник не лишава имовине, већ се само спречава да је користи односно да „отежа“ њено евентуално касније трајно одузимање у случају да се докаже да је она незаконито стечена на штету заједнице. Ако се има у виду у односу на која кривична дела се може одредити мера привременог одузимања имовине, а нарочито потреба Републике Србије да се успешно избори са кривичним делима организованог криминалитета, корупције и ратних злочина, Уставни суд сматра да постоји општи интерес који оправдава предузимања овакве превентивне мере (с тим у вези, видети одлуку Европског суда за људска права – у даљем тексту: ЕСЉП, *Raimondo против Италије*, 22. фебруар 1994. године, § 27).

Када је реч о тврдњи иницијатора да су одредбе чл. 4, 23, 24. и 42. Закона несагласне са одредбама чл. 32. и 33. Устава које јемче право на правично суђење и посебна права окривљеног, Уставни суд подсћа да примена наведених уставних гаранција претпоставља да је реч о поступку у којем се расправља о основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама које постоје против одређеног лица (члан 32. став 1. Устава). С обзиром на то да привремено одузимање имовине проистекле из кривичног дела има превентивни карактер, тј. усмерено је ка отклањању опасности да касније трајно одузимање такве имовине буде отежано или онемогућено, нема основа за тврдњу да решење о привременом одузимању имовине проистекле из кривичног дела (члан 25. став 2. Закона) има утицај на доношење мериторне одлуке о основаности оптужбе против одређеног лица. Због тога се, према становишту Уставног суда, ни гаранције из чл. 32. и 33. Устава не могу применити у овом случају (с тим у вези, видети одлуку ЕСЉП, *Dogtoch против Немачке*, 18. септембар 2006. године, стр. 6). Упркос томе, у члану 24. став 1. Закона је предвиђено да о захтеву за привремено одузимање имовине одлучује суд након одржаног рочишта, на које позива странке и браниоца, односно пуномоћника власника. Како се на рочишту расправља о основаности захтева за одређивање привремених мера чија сврха је да омогуће несметано вођење једног адхезионог, *in rem* поступка, у којем ће предмет расправљања бити трајно одузимање имовине проистекле

из кривичног дела, то је у члану 23. став 3. Закона предвиђена обавеза суда да власнику коме није могао да достави позив за рочиште на прописан начин, поставити пуномоћника по службеној дужности за поступак привременог одузимања имовине. Према становишту Уставног суда, такво законско решење није у супротности са одредбама члана 33. ст. 2. и 3. Устава које говоре о браниоцу лица које је окривљено за кривично дело.

Чињеница да о захтеву за привремено одузимање имовине одлучује, у зависности од фазе поступка, председник већа или веће пред којим се држи главни претрес (члан 21. став 3. Закона), не доводи, по схватању Уставног суда, у питање непристрасност суда као један од елемената права на правично суђење. Наиме, доношењем решења о привременом одузимању имовине проистекле из кривичног дела не утиче се ни на који начин на мериторно одлучивање о основаности оптужбе против одређеног лица, већ се само утврђују подаци о имовини која се одузима, околности из којих произилази основана сумња да имовина проистиче из кривичног дела и, нарочито, разлози који оправдавају потребу за привременим одузимањем имовине и време на које се одузима (члан 25. став 2. Закона). Ова процесна ситуација садржински је упоредива с привременим одузимањем предмета који се по кривичном закону имају одузети или који могу послужити као доказ у кривичном поступку, о чему одлучује суд пред којим се води кривични поступак (члан 82. ЗКП), као са могућности суда у парничном поступку да у току припремања главне расправе и у току главне расправе, чак и ван рочишта, одлучи о предлогу за одређивање привремене мере обезбеђења (члан 275. став 1. и члан 313. став 1. ЗПП). Против одлуке суда којом је привремено одузета имовина проистекла из кривичног дела допуштена је жалба, о којој одлучује суд (члан 26. ст. 1. и 3. Закона), чиме је обезбеђено право на правно средство у складу са чланом 36. став 2. Устава.

Једно од решења за које иницијатори сматрају да је у супротности са претпоставком невиности је могућност јавног тужиоца да донесе наредбу о забрани располагања имовином и о привременом одузимању имовине (члан 22. став 1. *in fine* Закона). Ово овлашћење јавни тужилац може применити ако процени да постоји опасност да ће власник располагати имовином проистеклом из кривичног дела пре него што суд одлучи о захтеву за привремено одузимање имовине (члан 21. став 1. Закона). Реч је, дакле, о додатној опасности да ће власник изиграти редовну процедуру у којој суд одлучује о захтеву за привремено одузимање имовине, па је јавни тужилац законом овлашћен да наредбом ограничи власника у фактичком и правном располагању имовином. Уставни суд примећује да је и у овом случају захтев за законитошћу и сразмерношћу испуњен (члан 58. ст. 2. и 3. Устава и члан 1. став 2. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права), али се може поставити питање да ли је ово законско решење сагласно са чланом 36. став 2. Устава који предвиђа да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Иако против наредбе јавног тужиоца о забрани располагања имовином и о привременом одузимању

покретне имовине није предвиђена могућност изјављивања жалбе, судска контрола се обавља *ex lege*, јер мера коју је одредио јавни тужилац траје до доношења одлуке суда о захтеву јавног тужиоца (члан 22. став 2. Закона), а то значи до одржавања рочишта на којем се расправља о захтеву за привремено одузимање имовине проистекле из кривичног дела. С обзиром на то да се рочиште држи у року од пет дана од дана подношења захтева за привремено одузимање имовине и да се довршава без прекидања (члан 24. став 1. Закона), а да се по његовом окончању доноси одлука о захтеву (члан 25. став 1. Закона), према гледишту Уставног суда, такво решење се може оценити као уравнотежено. Наиме, ако има места привременом одузимању имовине проистекле из кривичног дела, правовремено донета судска одлука омогућава да се касније расправи питање трајног одузимања имовине. Истовремено је и у интересу власника да се о захтеву тужиоца о одређивању ове превентивне мере благовремено одлучи, тј. да му се омогући да, у случају да суд не прихвати наводе о постојању опасности да би касније одузимање имовине било отежано или онемогућено, располаже имовином. У случају да суд усвоји захтев за привремено одузимање имовине проистекле из кривичног дела, власник има могућност да се, сагласно члану 27. став 2. Закона, обрати суду и да укаже на појаву околности које доводе у питање оправданост привременог одузимања имовине, преиспита донето решење (члан 27. став 2. Закона). Када је реч о несагласности анализираних законских одредби с претпоставком невиности, Уставни суд упућује на претходно изнету оцену о правној природи привременог одузимања имовине проистекле из кривичног дела.

Иницијатори сматрају да је могућност Дирекције за управљање одузетом имовином, предвиђена чланом 42. став 1. Закона, да прода покретну имовину, противна члану 32. Устава и члану 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права, јер власник имовине нема прилику да се обрати суду да одлучи о његовим правима и обавезама. Уставни суд у вези с тим подсећа да до примене наведене законске одредбе може да дође под претпоставком да су испуњени одређени услови. Основни услов за то је постојање решења о привременом одузимању имовине проистекле из кривичног дела, а додатни су – потреба очувања вредности такве имовине и одобрење надлежног суда да се прода покретна имовина (члан 42. став 1. Закона). Остварење наведених услова не доводи нужно до продаје покретне имовине, јер власник или друго лице има могућност да понуди јемство у циљу очувања вредности привремено одузете имовине. У случају да суд прихвати понуду и да јемство буде положено, имовина се предаје даваоцу јемства (члан 42. став 3. Закона). Осим тога обавеза Дирекције да управља одузетом имовином са пажњом доброг стручњака, односно доброг домаћина, а који су највиши стандарди пажње у облигационим односима, додатна су гаранција да ће одузета имовина бити очувана и продата само у Законом предвиђеним случајевима, уз испуњење прописаних услова (члан 37. став 2. Закона).

С обзиром на то да се привремено одузимање имовине проистекле из кривичног дела одликује превентивним карактером, Уставни суд оцењује да

се продаја покретне имовине врши у циљу очувања вредности одузете имовине, а самим тим и остварења крајњег циља због којег је и донето решење о привременом одузимању имовине – одлучивања о испуњености услова за трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела. Имајући у виду да се ради о мери привременог карактера којом се мериторно не задира у питање права и обавеза у смислу члана 32. став 1. Устава и члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права, Уставни суд закључује да се гаранције права на правично суђење не могу применити у овом случају (у том смислу видети одлуке ЕСЉП: *Jaffredou* против Француске, н° 39843/98, 15. децембар 1998. године; *Apis* против Словачке, н° 39754/98, 13. јануар 2000. године; *Starikow* против Немачке, н° 23395/02, 10. април 2003. године; *Libert* против Белгије, н° 44734/98, 8. јул 2004. године). Такав закључак Суд заснива и на одредби члана 45. став 1. Закона која прописује да се новчана средства добијена продајом имовине чувају на посебном рачуну Дирекције, а да се власнику привремено одузете имовине за коју је, у складу са овим законом, утврђено да не потиче из кривичног дела, без одлагања враћају новчана средства добијена продајом имовине, изузимајући средства која, сагласно члану 41. став 1. Закона, буду искоришћена за намирење нужних трошкова чувања и одржавања непокретне имовине, увећана за просечну камату по виђењу за одговарајући период (члан 46. став 1. Закона). Поред тога, власник има право да у складу са чланом 47. Закона поднесе захтев за накнаду штете проузроковане привременим одузимањем имовине, као и тужбу за накнаду штете против Републике Србије. На основу тога се може закључити да продаја покретне имовине у циљу очувања вредности преостале привремено одузете имовине, као и јемства која власнику продате имовине пружају одредбе члана 45. став 1, члана 46. став 1. и члана 47. Закона, представљају сразмерно и дозвољено мешање државе да примени законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима (члан 58. став 3. Устава и члан 1. став 2. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права).

Подносиоци иницијатива оспоравају и одредбе члана 20. Закона сматрајући да нису у сагласности са одредбама члана 42. Устава, којима је зајемчена заштита података о личности. Наиме, имајући у виду да се поступак за одузимање имовине проистекле из кривичног дела не води само против учинилаца кривичног дела, односно да лица против којих законодавац предвиђа вођење поступка нису лица која су осумњичена, окривљена или пак осуђена за кривично дело из кога је проистекла имовина о чијој се судбини одлучује, откривање података из пословних књига, личних рачуна и сефова тих лица, по наводима иницијатора, представљало би повреду наведеног Уставом зајемченог права.

Уставни суд подсећа да је Република Србија ратификовала низ већ помених међународних конвенција које говоре о овлашћењу судова или других надлежних органа да нареде да се банкарска, финансијска или комерцијална евиденција стави на располагање или да буде заплена. Притом конфискација или заплена криминалне добити или имовине не сме да буде одбијена

позивањем на банкарску тајну (члан 12. став 6. Палермске конвенције; члан 4. став 1. Стразбуршке конвенције, 1990; члан 23. ст. 2. и 3. Стразбуршке конвенције, 1999; члан 31. став 7. Њујоршке конвенције, 2003).

Преостаје да се размотри правна природа трајног одузимања имовине, јер, као што је истакнуто, међународни документи које је Република Србија ратификовала препуштају националном законодавству да се определи да ли ће то бити казна или мера. Неспорно је да трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела није предвиђено одговарајућим одредбама Кривичног законика, јер су, сагласно члану 4. став 1. КЗ кривичне санкције: казне, мере упозорења, мере безбедности и васпитне мере. Када је реч о казнама, у нашем кривичном законодавству се учиниоцу кривичног дела могу изрећи следеће казне: казна затвора, новчана казна, рад у јавном интересу и одузимање возачке дозволе (члан 43. КЗ). Чињеница да трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела није наведено у цитираним одредбама Кривичног законика, не упућује нужно на закључак да она нема казнени карактер. Приликом изналажења одговора на то питање Уставни суд је имао у виду и критеријуме који се у пракси Европског суда за људска права користе приликом оцене да ли се одређеној мери може придати казнени карактер. Реч је о аутономном појму којем се придаје одговарајући садржај како би се заштита коју пружа члан 7. Европске конвенције за заштиту људских права учинила ефикаснијом. У складу са тим, приликом оцене да ли трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела има казнени карактер, требало би узети у обзир следеће околности: да ли је мера изречена након утврђивања кривице за одређено кривично дело; природу и сврху конкретне мере; квалификацију те мере према домаћем законодавству; поступке у којима је мера изречена и извршена; тежину мере. Користећи се наведеним критеријумима ЕСЉП је у случају *Welch* против Уједињеног Краљевства (9. фебруар 1995. године, § 35) закључио да конфискација представља казну.

Први критеријум којим се Европски суд за људска права послужио приликом оцене да ли конфискација има казнени карактер односио се на везу са кривичним делом, тачније на чињеницу да се, према члану 1. став 1. Закона о кривичним делима повезаним са трговином дрогом из 1986. године (*Drug Trafficking Offences Act 1986*), одлука о конфискацији може донети само ако је оптужени претходно оглашен кривим за једно или више кривичних дела трговине дрогом (ЕСЉП, *Welch* против Уједињеног Краљевства, 9. фебруар 1995. године, § 29). С тим у вези, Уставни суд истиче да члан 1. ст. 1, 2. и 4. поменутог закона из 1986. године предвиђа да када оптужени буде изведен пред крунски суд ради изрицања казне за кривично дело трговине дрогом, суд ће приступити утврђивању да ли је оптужени прибавио какву корист од трговине дрогом, па у случају да изведе позитиван закључак о томе, одређује (...) пре него што му изрекне казну (...) износ који ће бити повраћен на основу одредаба овог члана. Том приликом судија има могућност да приликом одређивања износа који ће бити конфискован узме у обзир степен кривице учиниоца кривичног дела, о чему сведочи случај *R. v. Potter* (*Criminal Appeal*

Reports, изрицање казне, 1990. године, н° 12, стр. 377) (ЕСЉП, *Welch* против Уједињеног Краљевства, 9. фебруар 1995. године, § 12, 13).

Ако се изложена процесна ситуација сагледа у светлу одредаба нашег позитивног кривичног законодавства, Уставни суд указује да након доношења одлуке о кривици, тј. утврђења да је одређено лице учинило кривично дело, суд прелази на одлучивање о казни. Одлука о кривици, дакле, има за последицу доношење одлуке о казни, што значи да оптуженом може да буде изречена казна или, евентуално, ослобођење од казне које се, сагласно члану 94. став 2. КЗ, такође сматра осудом. Не постоји, међутим, могућност да суд, након што је утврдио да је окривљени учинио кривично дело, не одлучи о казни. Када је реч о трајном одузимању имовине, о испуњености услова за изрицање ове мере се одлучује у поступку који по својој природи представља посебан адхезиони или *in rem* поступак. Другим речима, такав поступак се не води ради одлучивања о постојању кривичног дела и изрицању кривичне санкције, већ због доношења одлуке о захтеву јавног тужиоца за трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела. На основу тога Уставни суд закључује да доношење одлуке о кривици, а самим тим и осуђујуће пресуде, не условљава нужно доношење одлуке о трајном одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Постојање осуђујуће пресуде је само један од услова који су неопходни да би јавни тужилац могао да изађе пред суд са тврдњом да постоји претпоставка да је имовина проистекла из кривичног дела и да захтева њено трајно одузимање. На основу тога се може закључити да, за разлику од решења усвојеног у енглеском Закону из 1986. године, суд не поступа *ex officio* у правцу утврђивања имовине која би била предмет трајног одузимања. Поврх свега, за разлику од решења усвојеног у енглеском Закону из 1986. године које је анализирао Европски суд за људска права, обим имовине која се трајно одузима није ни у каквој вези са степеном кривице оптуженог, већ се утврђује применом потпуно другачијег критеријума – мером у којој имовина премашује законите приходе изворног власника. Такво решење управо указује да трајно одузимање имовине нема казнени карактер, јер се не примењује *ad personam* на окривљеног, већ *in rem*, независно од његове кривице.

Када је реч о другом од критеријума који се користи приликом утврђивања да ли одређена мера има казнени карактер – природи и сврси конкретне мере, Европски суд за људска права не спори да конфискација има превентивни карактер. Међутим, Европски суд истиче да у случају када законодавство даје судовима широка овлашћења за конфискацију, то уједно значи да се настоји остварити и кажњавање учиниоца кривичног дела. Конфискација, дакле, обједињава у себи превентивне и репресивне елементе који је изједначавају са казном, о чему сведочи и преовлађујуће становиште усвојено у пракси енглеских судова који су у конфискацији видели казнену меру којом се изражава друштвена освета према онима који су прекршили закон у овој области (ЕСЉП, *Welch* против Уједињеног Краљевства, 9. фебруар 1995. године, § 16, 30, 31).

Уставни суд подсећа да је општа сврха прописивања и изрицања кривичних санкција сузбијање дела којима се повређују или угрожавају вредности заштићене кривичним законодавством (члан 4. став 2. КЗ). Ако би се трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела сматрало кривичном санкцијом, оно би садржински подразумевало лишавање или ограничавање слобода или права лица према којем се примењује, или упозорење да до тога може да дође у случају поновног извршења кривичног дела. Реч је о репресивном аспекту кривичних санкција који не умањује њихов превентивни значај, будући да су оне кроз репресију усмерене ка превенцији. То је нарочито изражено код казне чија сврха се, упркос одредби члана 42. КЗ која говори о специјалној и генералној превенцији, одликује и ретрибутивним карактером. Такав карактер је свакако имала конфискација имовине која је као казна била предвиђена одредбом члана 28. тачка 6) Кривичног законика из 1947. године и која је изрицана за тешке облике војних кривичних дела, кривичних дела против народа и државе, против општенародне имовине и против службене дужности. Исти карактер конфискација имовине је задржала и као споредна казна која је била предвиђена одредбом члана 34. тачка 3) Основног кривичног закона из 1976. године, када се могла изрећи учиниоцима кривичних дела, под законом прописаним условима, за сва кривична дела против основа социјалистичког самоуправног друштвеног уређења и безбедности СФРЈ, као и за поједина кривична дела против човечности и међународног права, против привреде и јединственог југословенског тржишта, против службене дужности службеног лица и против оружаних снага СФРЈ. Из наведеног следи да је у одређеном историјском периоду конфискација имовине била прописана као казна у нашем кривичном законодавству (било као главна или споредна казна), која је, по правилу, изрицана за кривична дела која нису имала везе са имовином стеченом „криминалном“ активношћу починиоца кривичног дела. Међутим, од 1. јануара 2006. године, тј. од ступања на снагу Кривичног законика из 2005. године („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09), конфискација имовине не егзистира више као једна од врста казни, које су одређене чланом 43. овог законика. То су свакако разлози због којих је законодавац приликом регулисања мера за одузимање имовине проистекле из кривичног дела, уместо назива конфискација који би у светлу некадашњег кривичног законодавства упућивао на казну, определио за појам трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела. Наиме, само оним титуларима права својине који су својину стекли на начин предвиђен чланом 20. Закона о основама својинскоправних односа зајемчено је мирно уживање својине и других имовинских права, сагласно члану 58. став 1. Устава.

За Уставни суд је неспорно да трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела има превентивни карактер, јер доприноси остварењу заштитне функције кривичног права. Основ на којем се оно заснива, има сличности са начелом на којем почива одузимање имовинске користи прибављене кривичним делом – да нико не може задржати имовинску корист прибављену кривичним делом (члан 91. став 1. КЗ). Према схватању

Уставног суда, трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела је утемељено на идеји правичности, односно на начелу да се „криминалном“ делатношћу не може стећи имовина, тј. да из неправда не може настати неко право. У складу са тим, Уставни суд оцењује да се одузимање незаконито стечене имовине не може сматрати несагласним са уставним гаранцијама права на имовину, управо из разлога што се одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи мирно уживање својине и других имовинских права само када су они стечени на основу закона. Примена трајног одузимања имовине проистекле из кривичног дела има за последицу успостављање имовинског стања које је нарушено „криминалном“ активношћу, па се може говорити о ресторативном карактеру ове мере. Тај циљ је јасно изражен у одредби члана 49. Закона која предвиђа да се новчана средства добијена продајом трајно одузете имовине расподељују за намирење имовинскоправног захтева оштећеног, државним органима који поступају у области сузбијања криминалитета, као и за финансирање социјалних, здравствених, просветних и других установа.

Анализирајући одредбе енглеског Закона из 1986. године које се односе на поступак у којем се доноси одлука о конфискацији, Европски суд за људска права је закључак о казненој природи конфискације извео и на основу следећих елемената: широких законских претпоставки да свако добро које је у периоду од шест година прошло кроз руке учиниоца кривичног дела представља добит остварену трговином дрогом, осим ако оптужени не докаже супротно; дискреционог права судије да приликом одређивања висине износа који ће бити конфискован узме у обзир степен кривице оптуженог; овлашћења суда да након доношења одлуке о конфискацији одреди да оптужени, у случају неплаћања износа на име конфискације и у зависности од његове висине, буде упућен на издржавање затворске казне у трајању до две године (ЕСЉП, *Welch* против Уједињеног Краљевства, 9. фебруар 1995. године, § 33).

Приликом анализе одредаба Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, Уставни суд је пошао од става да постојање законских претпоставки за овај институт није у супротности са Европском конвенцијом о заштити људских права. То је уосталом и став Европског суда за људска права који истиче да сви правни системи познају чињеничне или правне претпоставке, тако да их Конвенција у начелу не забрањује. Она, међутим, обавезује државе уговорнице да у области кривичног права не пређу одређени праг, тачније, да поменуте претпоставке поставе унутар разумних ограничења, водећи рачуна о озбиљности улога и очувању права на одбрану (ЕСЉП, *Salabiaku* против Француске, 7. октобар 1988. године, § 28).

Да би се могло претпоставити да одређена имовина проистиче из кривичног дела неопходно је да буде испуњено више услова. Први је да се ради о имовини окривљеног, сведока сарадника или оставиоца (тј. изворног власника) која стоји у очигледној несразмери са његовима законитим приходима (члан 3. тачка 2) Закона). Ово законско решење има за последицу редукцију доказног стандарда који се примењује при утврђивању (не)законитог порекла одређене имовине и доводи до подела терета доказивања између

јавног тужиоца, на једној, и изворног власника имовине, на другој страни. За разлику од решења које је познавао енглески Закон из 1986. године, Уставни суд констатује да је у нашем праву неопходно утврдити законите приходе изворног власника имовине, под којима би требало разумети свако увећање имовине које подлеже опорезивању. Након тога је потребно установити постојање очигледне несразмере између имовине изворног власника и законитих прихода које остварује. С тим у вези, Уставни суд наглашава да захтев да несразмера између законитих прихода изворног власника и његове имовине буде – очигледна, указује на настојање законодавца да се одредбе о одузимању имовине проистекле из кривичног дела изузетно примењују. Садржај појма очигледне несразмере између законитих прихода и имовине изворног власника свакако ће одредити судска пракса, с тим да би се, према становишту Уставног суда, о очигледној несразмери могло говорити само ако постоји разумно уверење да имовина упадљиво превазилази законите приходе (у том смислу видети: ЕСЉП, *Geerings* против Холандије, 1. март 2007. године, § 47).

Постоји још један услов који је потребан да би се могло расправљати о захтеву за трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела. Реч је о правноснажној осуђујућој пресуди којом је утврђено да је изворни власник учинио неко кривично дело из члана 2. став 1. Закона. Постојање правноснажне осуђујуће пресуде је, дакле, услов *sine qua non* да би се, сагласно члану 30. став 1. Закона, могло одржати главно рочиште на којем ће суд одлучити о захтеву јавног тужиоца за трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела. Уставни суд наглашава да степен кривице осуђеног нема никакав значај приликом утврђивања да ли је захтев основан, односно ни на који начин не утиче на висину имовине проистекле из кривичног дела која би могла да буде трајно одузета. Обим одузимања зависи искључиво од постојања околности о којима је било речи, а које немају везе са одлуком о кривици. Штавише, у једном случају за доношење одлуке о трајном одузимању имовине није потребно да постоји правноснажно утврђена кривица изворног власника.

Наиме, реч је о имовини лица против кога услед смрти кривични поступак није покренут или је обустављен, а у кривичном поступку који се води против других лица је утврђено да је то лице кога Закон означава појмом оставилац, заједно са њима учинило одређено дело (члан 3. тачка 4) Закона). Специфичност ове законске одредбе је у томе што се може применити једино ако је у поступку, који је правноснажно окончан осуђујућом пресудом, утврђено да је оставилац био саучесник са лицима која су осуђена за неко кривично дело које представља основ за одузимање имовине. То у суштини значи да се мора утврдити да је оставилац остварио обележја противправног дела које је у закону одређено као кривично дело. С тим у вези, Уставни суд оцењује да могућност трајног одузимања имовине проистекле из кривичног дела и у односу на наведена лица представља израз настојања да у демократском друштву заснованом на владавини права, прописана мера прати незаконито стечену имовину без обзира на то код кога се она налази у време вођења поступка. Ако се има у виду претходно изнето, Уставни суд

закључује да је ово решење сразмерно циљу који се жели постићи одузимањем имовине проистекле из кривичног дела и да њиме није прекорачено поље слободне процене које националне државе имају у примени стандарда утврђених Европском конвенцијом о људским правима.

Поред наведених услова, постоје додатни услови које јавни тужилац мора да докаже ако жели да свој захтев за трајним одузимањем имовине проистекле из кривичног дела учини делотворним. Реч је о правном следбенику осуђеног, сведока сарадника, оставиоца или њихових наследника, као и о трећем лицу под којим се подразумева физичко или правно лице на које је пренета имовина проистекла из кривичног дела (члан 3. тач. 5) и 6) Закона). Ако се има у виду да је поступак одузимања имовине проистекле из кривичног дела по својој природи *in rem* поступак и да је усмерен на имовину за коју се може претпоставити да је проистекла из кривичног дела, Уставни суд сматра прихватљивим да се у том поступку као власници имовине могу појавити правни следбеник изворног власника и треће лице. У том случају је потребно да јавни тужилац пружи доказе да је правни следбеник наследио имовину проистеклу из кривичног дела, односно да докаже да је на треће лице имовина пренета без накнаде или уз накнаду која не одговара стварној вредности (члан 33. став 3. Закона). На основу тога Уставни суд сматра оправданим *ratio legis* овог законског решења, јер се њиме онемогућавају правни следбеници да користе имовину проистеклу из кривичног дела, односно изворни власник се спречава да привидним преношењем власништва над имовином, а *de facto* настављањем да њоме управља, избегне примену законских одредаба о одузимању имовине проистекле из кривичног дела (у том смислу и: ЕСЉП, *Arcuri* и остали против Италије, 5. јул 2001. године, стр. 6).

На основу досадашње анализе, Уставни суд закључује да трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела нема казни карактер, већ представља меру *sui generis*.

Уставни суд је размотрио и питање да ли се гаранције права на правично суђење и претпоставка невиности (члана 32. став 1. и члан 34. став 3. Устава и члан 6. ст. 1. и 2. Европске конвенције о људским правима) могу применити у поступку у којем се одлучује о захтеву за трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела. Суд подсећа да се у том поступку не одлучује о оптужбама против власника имовине, дакле не покреће се ни питање његове кривице, већ се на основу доказа које је јавни тужилац изнео у прилог претпоставке да је реч о имовини проистеклој из кривичног дела даје прилика власнику да оспоравајући тврдње јавног тужиоца докаже постојање сразмере између законито стечених прихода и имовине коју поседује, односно да тиме докаже законитост порекла своје имовине. Због тога се, према схватању Уставног суда, о гаранцијама права на правично суђење у смислу члана 32. став 1. Устава може говорити само у светлу права власника имовине да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи о његовим правима и обавезама, тачније о законитости имовине коју поседује. Основно је, дакле,

да се на главном рочишту на којем се одлучује о захтеву за трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела странкама пружи могућност да изнесу своје аргументе, а нарочито власнику да обори претпоставку да имовина проистиче из кривичног дела (с тим у вези, видети: ЕСЉП, *Phillips* против Уједињеног Краљевства, 5. јул 2001. године, § 43). На основу свега тога, Уставни суд цени да нису повређене одредбе члана 32. став 1. Устава и члана 6. став 1. Европске конвенције о људским правима.

Оцењујући наводе иницијатора који се односе на ретроактивност оспореног Закона, а везано за уставни принцип из члана 197. став 3. Устава, као и за гаранције правне сигурности у казненом праву из члана 34. ст. 1. и 2. Устава и члана 7. Европске конвенције, Уставни суд налази да би се спорно питање могло поставити само у случају да трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела, по својој правној природи представља врсту казне. Међутим, оцена Уставног суда је да се, из свих претходно изнетих разлога, у конкретном случају не ради о казни, већ о посебној мери која се примењује на незаконито стечену имовину. Стога се, по мишљењу Уставног суда, уставна јемства о забрани повратног дејства кривичног закона, осим ако је блажи за учиниоца кривичног дела из члана 197. став 3. Устава, о правној сигурности у казненом праву из члана 34. Устава, којим је утврђено, поред осталог, 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, као и да се казне одређују према пропису који је важио у време када је дело учињено, изузев када је каснији пропис повољнији за учиниоца, не могу довести у уставноправну везу са правним институтом одузимања имовине проистекле из кривичног дела, јер се не ради о казни, као врсти кривичне санкције.

У односу на наводе подносилаца иницијатива да поједини правни појмови и правни стандарди који су одређени одредбама оспореног Закона нису довољно прецизни и јасни, да могу изазвати недоумице приликом њихове примене, што отвара простор за различито поступање надлежних органа у поступку одузимања имовине проистекле из кривичног дела, Уставни суд истиче да, полазећи од својих надлежности утврђених одредбама члана 167. Устава, није надлежан да се упушта у оцену оправданости и целисходности оспорених решења, нити да у поступку оцене уставности и законитости општих аката оцењује примену оспорених законских одредаба.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, па стога, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативе није прихватио, решавајући као у тачки 1) изреке.

Уставни суд је, на основу члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтеве за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу оспореног закона, јер је у овом уставносудском предмету донео коначну одлуку, као у тачки 2) изреке.

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

Решење Уставног суда

Број ПУз-117/2009 од 30. јуна 2011. године

Закон о парничном поступку
(„Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09)
– члан 394.

Законодавац сагласно Уставу, законом уређује поступке пред судовима и има уставну обавезу да обезбеди остваривање зајемчених права и слобода, укључујући и право на правно средство, које подразумева обавезу да предвиди право странака да могу изјавити жалбу, приговор или друго одговарајуће редовно правно средство против сваке првостепене судске одлуке којом је поступак окончан, чиме се обезбеђује да суд више инстанце преиспита законитост акта којим је одлучено о правима и обавезама странака у поступку. Ова обавеза у смислу одредбе члана 36. став 2. Устава не обухвата јемство права на ванредна правна средства, већ законодавац, уређујући правила одређеног судског поступка, у оквиру законодавне политике коју води, може прописати која ванредна правна средства се могу изјављивати, против којих правноснажних одлука и под којим условима.

По оцени Уставног суда, пропуштање да се законски уреди ситуација која се односи на право странке на изјављивање ревизије против сваке преиначујуће другостепене судске одлуке, независно од тога да ли су испуњени општи законски услови за подношење овог ванредног правног лека, може да доведе у питање остваривање права на једнаку заштиту права зајемченог чланом 36. став 1. Устава, а тиме и остваривање начела једнакости пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава..

Имајући то у виду, Уставни суд је закључио да, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду, обавести Народну скупштину о уоченим проблемима обезбеђивања целовите заштите Уставом зајемчених права и слобода, а тиме и остваривања уставности и законитости у Републици Србији, како би се наведени недостаци отклонили у поступку доношења новог или допуна важећег Закона о парничном поступку.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 394. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09).

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 394. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), због, како иницијатори наводе, „повреде уставног начела двостепености код преиначења пресуда или решења од стране апелационог суда“. Из навода иницијативе произлази да иницијатори указују да је Законом о парничном поступку ревизија предвиђена као ванредни правни лек који се може изјавити против правноснажне судске одлуке било да је њоме потврђена, било да је преиначена одлука првостепеног суда, само у случајевима прописаним оспореним одредбама члана 394. Закона, те да, уколико ти услови нису испуњени, у случају да је апелациони суд изменио (преиначио) првостепену пресуду или решење, иако је реч о новој пресуди, односно решењу, против такве одлуке странка на чију штету је одлука измењена нема могућност изјављивања ни ревизије, ни редовног правног лека, чиме је, по мишљењу иницијатора, повређено уставно право на подношење правног средства из члана 36. Устава. У прилог својих навода иницијатори истичу да је према одредбама Закона о парничном поступку из 1957. године, ревизија била предвиђена као ванредни правни лек који се може изјавити под одређеним, прописаним условима, али и као редовни правни лек ако је окружни суд изменио одлуку пресудског суда.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама члана 394. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) прописано: да против правоснажне пресуде донесене у другом степену, странке могу изјавити ревизију у року од 30 дана од дана достављања преписа пресуде (став 1); да ревизија није дозвољена о имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев односи на утврђење права својине на непокретностима, потраживање у новцу, предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора побијеног дела пресуде не прелази динарску противвредност 100.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе (став 2); да је ревизије увек дозвољена када је то посебним законом одређено (став 3).

Осталим одредбама Закона о парничном поступку предвиђено је да странке могу изјавити жалбу против пресуде донете у првом степену у року од 15 дана од дана достављања преписа пресуде, ако у овом закону није одређен други рок (члан 355. став 1. прва реченица), а да су ванредни правни лекови: жалба са алтернативним предлогом за ревизијско одлучивање (чл. 389. до 393), ревизија (чл. 394. до 412), захтев за заштиту законитости (чл. 413. до 421) и понављање поступка (чл. 422. до 429). Одредбама Закона којима је уређена ревизија, поред одредаба садржаних у оспореном члану 394. прописано је да је ревизија изузетно дозвољена и против другостепене пресуде која се не би могла побијати ревизијом по одредбама члана 394. овог закона, кад је по оцени апелационог суда о допуштености ове ревизије, потребно да се размотре правна питања од општег интереса, уједначи судска пракса или кад је потребно ново тумачење права (члан 395), одређено је

који је суд надлежан да одлучује о ревизији (члан 396), из којих разлога се ревизија може изјавити (члан 398), које су границе испитивања побијане пресуде (члан 399), прописан је поступак првостепеног суда поводом изјављене ревизије (чл. 401. и 402), поступак и одлуке ревизијског суда (чл. 403. до 410), као и у којим случајевима странке могу изјавити ревизију против решења другостепеног суда (члан 412).

Одредбама Устава Републике Србије утврђено је да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1), да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36), да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана и поступак пред судовима и другим државним органима (члан 97. тачка 2)).

Из наведених одредаба Устава произлази да се законом уређују поступци пред судовима, међу којима је и парнични поступак, као и да уређујући одговарајући судски поступак законодавац има уставну обавезу да обезбеди остваривање зајемчених права и слобода, дакле и права на правно средство из члана 36. став 2. Устава. Уставни суд указује да јемство садржано у члану 36. став 2. Устава, када су у питању одлуке које доносе судови, значи обавезу законодавца да предвиди право странака да могу изјавити жалбу, приговор или друго одговарајуће редовно правно средство против сваке првостепене судске одлуке којом је поступак окончан, чиме се обезбеђује да суд више инстанце преиспита законитост акта којим је одлучено о правима и обавезама странака у поступку. У том смислу, одредба члана 36. став 2. Устава не обухвата јемство права на ванредна правна средства, односно не гарантује право да и правноснажне одлуке буду предмет преиспитивања у поступку по ванредном правном средству, већ је ствар законодавца да уређујући правила одређеног судског поступка, у оквиру законодавне политике коју води, пропише која ванредна правна средства се могу изјављивати, против којих правноснажних одлука и под којим условима.

Уставни суд је утврдио да је одредбама Закона о парничном поступку којима је уређен институт жалбе као редовног правног средства у парничном поступку обезбеђено остваривање права зајемченог чланом 36. став 2. Устава, јер свака странка у поступку има право да изјави жалбу против сваке првостепене пресуде којом је одлучено о њеном праву или обавези. Одредбама овог закона ревизија је предвиђена као ванредни правни лек, а оспореним одредбама члана 394. Закона је прописано у којим случајевима и под којим условима се овај правни лек може користити. Имајући у виду да сва лица о чијим правима и обавезама је правоснажно одлучено пресудом против које се може изјавити ревизија имају право да под једнаким условима користе прописани ванредни правни лек, Уставни суд је оценио да одредбе садржане у оспореном члану 394. Закона о парничном поступку уставноправно нису спорне, те да из тих разлога нема основа за покретање

поступка за утврђивање њихове несагласности са Уставом. Уставни суд истиче да из навода иницијативе произлази да ни сами иницијатори не оспоравају уставност одредаба које су садржане у члану 394. Закона, већ као спорно постављају питање зашто Закон не садржи одредбу којом би било предвиђено да се ревизија може изјавити и против сваке правоснажне пресуде другостепеног суда којом је првостепена пресуда преиначена, без обзира на то да ли су испуњени прописани услови за коришћење овог правног лека. С обзиром на то да је Уставни суд, полазећи од одредаба члана 167. Устава, у поступку оцене уставности општих аката надлежан да цени да ли су питања садржана у појединим општим актима уређена сагласно Уставу или не, односно није надлежан да поступа као „позитиван законодавац“, а имајући у виду претходно изложено, Суд, у складу са одредбом члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио поднету иницијативу.

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

Међутим, како у надлежност Уставног суда спада и заштита људских и мањинских права и слобода, Суд је оценио да се поднетом иницијативом покреће питање које је од значаја за потпуно остваривање Уставом зајемченог права на једнаку заштиту права и на правно средство. Наиме, према одредбама члана 373. Закона о парничном поступку другостепени суд у поступку по жалби може у седници већа или на основу одржане расправе, између осталог, преиначити првостепену пресуду и одлучити о захтевима странака (став 1. тачка 5)), а поред тога, уколико је првостепена пресуда већ једном била укинута, другостепени суд не може укинути пресуду и упутити предмет првостепеном суду на поновно суђење (став 3), што значи да се и у овом случају, ако суд нађе да је жалба основана, другостепени поступак завршава доношењем пресуде којом се првостепена пресуда преиначује. Уставни суд истиче да је неспорно да је, у формалноправном смислу, пресуда донета у поступку по жалби увек правоснажна судска одлука, те против ње, сагласно општим правилима процесног права, није више могуће користити редовна правна средства. Са друге стране, Уставни суд указује да је неспорно и то да је преиначујућа одлука другостепеног суда, у материјалноправном смислу, нова одлука којом се одлучује о правима и обавезама странака у поступку и то на начин који је мање или више различит од начина на који је спорни однос био разрешен првостепеном пресудом. Сагласно претходно изнетом, оваква одлука се може оспоравати само у поступку по ванредним правним лековима, под условом да процесни закон предвиђа ванредна правна средства и под условом да, у конкретном случају, одлука другостепеног суда испуњава прописане услове за коришћење неког од предвиђених ванредних правних средстава. Суд истиче да важећа законска решења имају за последицу да се странка која због исхода спора није имала разлога да изјављује жалбу против првостепене судске одлуке донете у парничном поступку, може наћи у ситуацији да буде ускраћена у остваривању зајемченог права на правно средство ако првостепена одлука на њену штету

буде преиначена у поступку по жалби противне странке, а нису испуњени законски услови у погледу врсте и вредности предмета спора за изјављивање ревизије, иако се новом одлуком по први пут на преиначени начин одлучило о њеним правима и обавезама, и то од стране суда који није највиши суд у Републици. Према оцени Уставног суда, пропуштање да се законски уреди ситуација која се односи на право странке на изјављивање ревизије против сваке преиначујуће другостепене судске одлуке, независно од тога да ли су испуњени општи законски услови за подношење овог ванредног правног лека, може да доведе у питање остваривање права на једнаку заштиту права зајемченог чланом 36. став 1. Устава, а тиме и остваривање начела једнакости пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава. Уставни суд налази да претходно изнете оцене имају посебног значаја у ситуацији када су Законом о парничном поступку, са једне стране, битно пооштрени услови за изјављивање ревизије и када, са друге стране, суштински, нису предвиђена друга ванредна правна средства поводом којих би се највиши суд могао изјаснити о законитости преиначене одлуке, јер Закон прописује веома ограничене разлоге за изјављивање захтева за заштиту законитости.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је закључио да, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду, обавести Народну скупштину о уоченим проблемима обезбеђивања целовите заштите Уставом зајемчених права и слобода, а тиме и остваривања уставности и законитости у Републици Србији, како би се наведени недостаци отклонили у поступку доношења новог или допуна важећег Закона о парничном поступку.

На основу изложеног и одредаба члана 46. став 1. тачка 5) и члана 48. Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУз-1242/2010 од 30. јуна 2011. године

Закон о задужбинама и фондацијама
(„Службени гласник РС“, број 88/10)
– чл. 44. и 70.

Оспорене одредбе чл. 44. и 70. Закона не уређују питање висине закупнине која се плаћа за коришћење станова у задужбинама по основу закупа на неодређено време, нити право откупа станова у задужбинама, јер су та питања предмет уређивања Закона о становању, већ утврђују закупнину као врсту прихода задужбина и фондација и уређују прелазни режим имовине одузете задужбинама до доношења посебног закона којим ће се уредити њено враћање и накнада за одузету имовину, те оспореним одредбама Закона није повређено начело забране дискриминације из члана 21. Устава, нити право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона из члана 58. Устава, односно права заштићена Европском конвенцијом и протоколима уз тај потврђени међународни уговор.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 44. и 70. Закона о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС“, број 88/10).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 44. и 70. Закона о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС“, број 88/10). У иницијативи се наводи да су оспореним одредбама Закона повређена основна људска права грађана корисника станова у стамбеним зградама задужбина, а посебно право једнакости у смислу чл. 19. и 21. Устава. Наиме, чланом 44. Закона се даје право задужбинама и фондацијама на стицање имовине, између осталог, и од закупнина. „Обзиром да корисници и закупци станова у стамбеним зградама задужбина према важећем Закону о становању плаћају закупнине по нетржишним условима, примена овог члана Закона о задужбинама и фондацијама даје могућност да се увођењем тржишних закупнина грађани корисници станова у стамбеним зградама задужбина, избаце из станова које користе и више од 50 година као савесни корисници станова стечених на законит начин.“ Такође, наведена категорија грађана је дискриминисана и стављена у неједнак положај у односу на друге грађане, јер им одредбом члана 70. оспореног закона ускраћује могућност права на откуп друштвених станова у задужбинама и стицање својине на становима који су им додељени на једнак начин као и осталим грађанима Републике Србије, па су, стога, по мишљењу иницијатора, оспорене одредбе Закона несагласне и са чланом 58. Устава, којим је загарантовано право на имовину. У допуни иницијативе наводи се да су оспореним одредбама чл. 44. и 70. Закона о задужбинама и фондацијама повређена и основна људска права, и то: право на дом из члана 8. Европске конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, потписане у Риму 4. новембра 1950. године, право на мирно уживање имовине из члана 1. Протокола 1 уз Конвенцију, од 20. марта 1952. године, забрана дискриминације из члана 14. Конвенције и општа забрана дискриминације из члана 1. Протокола 12 уз наведену Конвенцију, од 4. новембра 2000. године, као и забрана злоупотребе права из члана 17. наведене Конвенције.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореним и са њима повезаним одредбама Закона о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС“, број 88/10) прописано: да управни одбор, поред осталог, одлучује о начину коришћења имовине задужбине и фондације (члан 37. став 1); да имовину задужбине чини основна и друга имовина, да задужбина и

фондација могу стицати имовину од добровољних прилога, поклона, донација, финансијских субвенција, заоставштина, камата на улоге, закупнине, ауторских права, дивиденди и других прихода остварених на законом дозвољен начин (оспорени члан 44); да се забрањује отуђење и оптерећење имовине која је одузета задужбинама у периоду од 1945. године, до доношења закона којим се уређује враћање одузете имовине и накнаде за одузету имовину (оспорени члан 70).

Уставом Републике Србије утврђено је: да јемства неутуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19); да су пред Уставом и законом сви једнаки; 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 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 се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе и да сви облици својине имају једнаку правну заштиту, 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 се на начин и под условима утврђеним законом (члан 86); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине; друге економске и социјалне односе од општег интереса и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 7), 8) и 17)).

Европском Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, која је од стране Државне заједнице Србија и Црна Гора ратификована 26. децембра 2003. године, утврђено је: да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке (члан 8. став 1); да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14). Чланом 1. Протокола 1 уз Конвенцију прописано је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права 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 с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни. Чланом 1. Протокола 12 уз Конвенцију предвиђено је да ће се свако право које закон прописује остваривати без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу (става 1) и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1. овог члана (став 2).

Приликом оцене уставности оспорених одредаба члана 44. Закона о задужбинама и фондацијама у делу у коме је предвиђено да имовину задужбине чине, поред осталог и закупнине, Уставни суд је имао у виду и одредбе члана 2. став 1. наведеног Закона, према којој је задужбина правно лице без чланова којем је оснивач наменио одређену имовину (основна имовина) ради доброделиног остваривања општекорисног циља или приватног интереса, односно циља који није забрањен Уставом или законом, као и одредбу члана 37. став 1. Закона којом је прописано да управни одбор, поред осталог, одлучује о начину коришћења имовине задужбине. Сагласно наведеним овлашћењима, управни одбор задужбине може одлучити да непокретност која припада задужбини изда у закуп ради остваривања прихода, који ће омогућити постизање циљева и сврхе ради којих је задужбина основана, из чега произлази да закупнине у сваком случају представљају имовину задужбине.

Уставни суд је имао у виду и одредбе члана 32. Закона о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 и 101/05), према којима се закупнина за стан у друштвеној и државној својини и својини грађана, који користи купац стана на неодређено време, утврђује у зависности од површине стана, квалитета стана и зграде у којој се налази стан, а изражава се бројем бодова за квалитет стана и зграде, површине стана и коефицијента, у складу са актом о начину утврђивања закупнине који доноси министар, висина месечне закупнине из става 1. овог члана утврђује се за шестомесечне обрачунске периоде јануар – јуни и јули – децембар, утврђивање, обрачун и наплату закупнине врши власник стана, односно носилац права располагања или предузеће за стамбене услуге или друго правно лице коме се повере ти послови, а министар надлежан за стамбене послове ближе прописује начин утврђивања закупнине из става 1. овог члана. Из наведеног произлази да носиоци станарског права, који су према одредбама Закона о становању наставили да користе станове у задужбини као закупци на неодређено време, плаћају закупнину која је утврђена одредбама члана 32. Закона о становању, док према оспореној одредби члана 44. Закона о задужбинама и фондацијама, закупнина представља имовину задужбине, што значи, да и закупнина утврђена одредбама члана 32. Закона о становању, такође, представља имовину задужбине. Из изнетих разлога, Уставни суд је оценио да су нетачни и неосновани наводи подносиоца иницијативе да одредба члана 44.

оспореног Закона „даје могућност да се увођењем тржишних закупнина грађани корисници станова у стамбеним зградама задужбина, избаце из станова које користе“, па стога није нашао основа за прихватање поднете иницијативе. С друге стране, уређивањем питања која се односе на ствари и права који чине имовину задужбине на начин предвиђен чланом 44. оспореног Закона, законодавац је поступио сагласно уставном овлашћењу из члана 97. тачка 7) Устава, да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине.

Уставни суд није нашао основа за прихватање иницијативе ни у односу на одредбу члана 70. Закона о задужбинама и фондацијама, којом је предвиђено да се забрањује отуђење и оптерећење имовине која је одузета задужбинама у периоду од 1945. године, до доношења закона којим се уређује враћање одузете имовине и накнаде за одузету имовину, јер се ради о прелазној законској одредби, којом се уводи привремена и временски ограничена забрана располагања имовином задужбина, и то не целокупном имовином, већ само имовином која је одузета задужбинама у периоду од 1945. године. Према оцени Суда, прелазна одредба члана 70. оспореног Закона је и упућујућа норма, којом законодавац преузима обавезу да се отклони једна историјска неправда настала одузимањем имовине која је припадала задужбинама у периоду од 1945. године, путем доношења посебног закона који ће, нужно, уредити и права трећих лица на непокретности која је предмет враћања, у овом случају закупаца станова који припадају задужбинама. Стога, по схватању Уставног суда, не постоје оправдани разлози за даље отуђење или оптерећење имовине која је већ била одузета задужбинама, а која ће, по доношењу посебног закона, бити предмет враћања задужбинама.

Будући да, иницијатор повреду уставног принципа једнакости који произлази из начела забране дискриминације везује за немогућност откупа станова у задужбинама, Уставни суд налази да, оспорене одредбе чл. 44. и 70. Закона о задужбинама и фондацијама не уређују ни питање висине закупнине која се плаћа за коришћење станова у задужбинама по основу закупа на неодређено време, а ни право откупа станова у задужбинама, већ су наведена питања предмет уређивања Закона о становању, док оспорене одредбе Закона о задужбинама и фондацијама утврђују закупнине као врсту прихода задужбина и фондација и уређују прелазни режим имовине која је одузета задужбинама до доношења закона којим ће се уредити враћање одузете имовине и накнаде за одузету имовину. Стога је Суд оценио да оспореним одредбама Закона није повређено напред наведено начело забране дискриминације из члана 21. Устава, односно члана 14. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 12 уз Конвенцију. Уставни суд је, такође, оценио да наведене оспорене одредбе Закона о задужбинама и фондацијама нису у несагласности ни са одредбом члана 58. став 1. Устава, којом се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, јер се ова уставна одредба односи на уживање својине која је стечена на основу закона и не односи се, као ни одредба члана 1. Протокола 1 уз Конвенцију, на право на стицање

имовине, на намеру и интенцију да се стекне својина на стварима, а такође, није повређено ни право на поштовање приватног и породичног живота из члана 8. наведене Конвенције. Оспореним одредбама Закона није повређено ни начело забране злоупотребе права из члана 17. наведене Европске конвенције, према коме се ништа у овој конвенцији не може тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом, јер из свих напред наведених разлога, Уставни суд не налази да се, у конкретном случају, ради о злоупотреби права, јер по природи ствари, закупнина је приход који припада титулару права својине на непокретности, а такође, злоупотреба права не постоји ни у односу на прелазну одредбу члана 70. оспореног Закона, јер не постоје оправдани разлози за даље отуђење или оптерећење имовине која ће, доношењем посебног закона, бити враћена бившим власницима и којим ће се, нужно, уредити и права трећих лица на непокретности која је предмет враћања, у овом случају закупаца станова који припадају задужбинама.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима оспорених одредаба чл. 44. и 70. Закона о задужбинама и фондацијама, па је сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), решио да не прихвати поднету иницијативу.

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

Решење Уставног суда

Број ПУз-1576/2010 од 30. јуна 2011. године

**Закон о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије
по основу девизне штедње грађана**

(„Службени лист СРЈ“, број 36/02 и „Службени гласник РС“,
бр. 80/04 и 101/05)

– члан 2. алинеја трећа и чл. 20. и 36.

Закон о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана

(„Службени лист СРЈ“, бр. 59/98, 44/99 и 53/01) – члан 2.

Обавеза Републике Србије по основу „старе девизне штедње“ настала је преузимањем дела јавног дуга Савезне Републике Југославије, у износу и на начин одређен Законом о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана, укључујући и оспорену камату у висини од 2%, те имајући то у виду, као и праксу Европског суда за људска права, Уставни суд није нашао основа за покретање поступка за оцену уставности оспореног дела одредбе члана 2. Закона.

У односу на део иницијативе којим се оспорава члан 20. Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана, имајући у виду да је право на наплату из ликвидационе, односно стечајне масе банака Република стекла по основу ранијим законом утврђеног дуга тих банака чије је извршавање оспореним законом пренето на Републику, да се иницијативом оспорава „примена“ оспорене одредбе Закона, као и да питање поступка намирења поверилаца у ликвидационом и стечајном поступку није уређено оспореним законом, Уставни суд није нашао основа за прихватање иницијативе.

У вези са оспореном одредбом члана 36. Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана, полазећи од тога да су судски поступци, укључујући и извршне, обустављени знатно пре него што је оспорени Закон – у делу у коме је утврђен јавни дуг Републике, сагласно Уставној повељи, наставио да се примењује као републички пропис, да се оспореним Законом уређују висина и динамика извршавања јавног дуга, односно обавеза Републике по основу „старе девизне штедне, те да оспорени Закон не садржи одредбе којима се ограничава право „старих девизних штедиша“ да евентуалну заштиту права утврђених овим законом остваре код надлежног суда, Уставни суд је поступак обуставио, јер је оценио да нема основа за његово даље вођење.

Закон о измирењу обавеза по основу девизне штедне грађана, сагласно Уставној повељи и закону за њено спровођење, у време свог важења није се примењивао као закон Републике Србије, те је Уставни суд иницијативу у овом делу, сагласно одредбама члана 167. Устава, одбацио због ненадлежности.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 2. алинеја трећа и члана 20. Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02 и „Службени гласник РС“, бр. 80/04 и 101/05).

2. Обуставља се поступак за оцену уставности одредбе члана 36. Закона из тачке 1).

3. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности члана 2. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, бр. 59/98, 44/99 и 53/01).

О б р а з л о ж е њ е

Поводом више иницијатива за оцену уставности и оцену сагласности са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода појединих одредаба Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике

Југославије по основу девизне штедне грађана наведеног у изреци, Уставни суд је, на седници одржаној 16. априла 2009. године донео Решење којим је покренуо поступак за оцену уставности члана 36. наведеног Закона. Решење је достављено на одговор Народној скупштини, а иницијативе за оцену уставности одредбе члана 2. алинеја трећа и оцену уставности и сагласности са Европском конвенцијом оспорених одредаба члана 3. и члана 21. став 1. Закона достављене су Народној скупштини на мишљење. Са овим предметом спојена је и накнадно поднета иницијатива за оцену уставности члана 2. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, бр. 59/98, 44/99 и 53/01) и члана 20. Закона из тачке 1) изреке. Поступак по иницијативама које су поднете 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, на основу одредбе члана 42. став 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), поступак по иницијативама којима је тражена оцена уставности и сагласности са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода одредаба члана 3. и члана 21. став 1. оспореног Закона издвојио из предмета IУ-122/2004 и ради даљег вођења поступка формирао посебан предмет IУ-1631/2010.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да је Закон о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02) донет као закон Савезне Републике Југославије и да се од дана ступања на снагу Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), на основу одредбе члана 64. став 2. Уставне повеље и члана 20. став 5. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), примењује као републички закон, у делу у коме је тим законом дуг Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана утврђен као дуг Републике Србије. Оспореним одредбама Закона прописано је: да јавни дуг из члана 1. износи 4,2 милијарде евра и обухвата и камату обрачунату по каматној стопи од 2% годишње за период од 1. априла 2002. године до рокова доспећа утврђених овим законом – у износу 0,6 милијарде евра (члан 2. алинеја 3); да средства за измирење обавеза банака из члана 2. Закона над којима је отворен поступак стечаја, односно ликвидације, до окончања тог поступка, а у висини утврђеној на начин из члана 16. овог закона обезбеђују Република Србија и Република Црна Гора – пропорционално обавезама тих банака по основу девизне штедне грађана чије је пребивалиште на територији тих република и да је орган надлежан за спровођење стечаја, односно ликвидације дужан да средства из стечајне, односно ликвидационе масе пренесе на рачун буџета републике која измирује обавезу банака – до висине укупно утврђених обавеза тих банака (члан 20) и да се даном ступања на снагу овог закона обустављају судски поступци за наплату девизне штедне обухваћене овим законом укључујући и извршне поступке (члан 36).

Устав Републике Србије од 1990. године, у односу на који је појединим иницијативама тражена оцена уставности оспорених одредаба Закона и у односу на који се вршила оцена уставности раније донетих савезних закона који су наставили да се примењују као републички прописи, престао је 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 је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неутуђивим људским правима; да се владавина права остварује уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4); да 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, 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); 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 свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега (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 законом 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 (члан 58. ст. 1. и 2); 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, поред осталог, уређује и обезбеђује: 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, 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) и 17)); да је судска власт јединствена на територији Републике Србије, као и да су судови самостални и независни у свом раду и да суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора (члан 142. ст. 1. и 2); да се судске одлуке заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона, да су судске одлуке обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле и да судску одлуку може преиспитати само надлежан суд, у законом прописаном поступку (члан 145. ст. 2, 3. и 4).

Одредба члана 2. алинеја трећа Закона оспорава се из разлога што је, како наводи подносилац иницијативе, утврђена камата нижа од камата које банке наплаћују на кредите које дају грађанима. Иако није изричито означио одредбе Устава са којима оспорена одредба Закона, по његовом мишљењу, није у сагласности са Уставом, из разлога наведених у иницијативи произлази да се уставност ове одредбе Закона доводи у питање у односу на одредбе члана 58. Устава којима се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Оцењујући основаност поднете иницијативе, Уставни суд је утврдио да је оспореним чланом 2. Закона одређен износ јавног дуга који је Савезна Република Југославија преузела по основу „старе девизне штедње“ грађана депоноване код банака наведених у члану 2. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана, и то укупан износ дуга, као и структура тог дуга, који, поред осталог, обухвата и оспорену обрачунату камату по стопи од 2% годишње у износу од 0,6 милијарди евра (члан 2. алинеја трећа). С обзиром на то да је на основу члана 3. (оспореног) Закона дуг Савезне Републике Југославије утврђен оспореним чланом 2. ранијег Закона постао дуг Републике Србије (и Црне Горе) оспорена одредба Закона, у делу који се примењује као републички пропис, по схватању Суда, има значење одређивања висине јавног дуга Републике по основу наведене девизне штедње грађана, што се сагласно одредбама члана 93. Устава уређује законом. Оцењујући оспорену одредбу Закона са становишта повреде права на имовину зајемченог одредбама члана 58. Устава, а полазећи од тога да је ово право зајемчено и чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију која се примењује у Републици, Уставни суд је, сагласно одредби члана 18. став 3. Устава, имао у виду став Европског суда за људска права да су закони бивших република СФРЈ којима је предвиђено постепено враћање „старе девизне штедње“, могућност промета и коришћења државних обвезница за одређене намене, као и одређен износ камате на та средства до њихове коначне исплате „постигли правичну равнотежу између општег интереса заједнице и упорног легитимног захтева подносиоца представке за својом првобитном штедњом... и да у таквим околностима Суд сматра да није дошло до повреде члана 1. Протокола 1“ (*Трајковски њрошив Бивше Јујословенске Рејублике Македонија* – одлука број 53320/99 од 7. марта 2002. године, *Молнар Габор њрошив Србије* – одлука 22762/05, *Шуљаић њрошив Босне и Херцејовине* – одлука 27912/02, *Илић њрошив Србије* – одлука 21811/09 и др.). Полазећи од тога да је обавеза Републике по

основу „старе девизне штедње“, по схватању Суда, настала преношењем, односно преузимањем дела јавног дуга Савезне Републике Југославије на Републику, у износу и на начин одређен оспореним Законом, укључујући и оспорену камату у висини од 2%, а имајући у виду поменути праксу Европског суда за људска права, Уставни суд није нашао основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе.

Одредба члана 2. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, бр. 59/98, 44/99, 30/2000 и 53/01) оспорава се наводом да је Прибојска банка, својевремено целокупну девизну штедњу депоновала у 100% износу на чување Народној банци, те да није јасно по ком основу Република потражује од те банке додатних 15% за измирење обавеза по основу девизне штедње депоноване у тој банци. Будући да је за ту банку покренут стечајни поступак 1996. године, од када јој је и одузета дозвола за рад, то Прибојска банка, како наводи подносилац иницијативе, „Законом из 1998. године није ни могла да буде обавезана да обезбеђује средства за враћање девизне штедње“. Уставност одредбе члана 20. Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана, оспорава се из разлога што се „применом члана 20. став 2. оспореног Закона из стечајне масе Прибојске банке Републици као повериоцу првог исплатног реда преноси износ до висине дуга који је Република у обавези да врати девизним штедишама те банке, чиме су остали повериоци односно бивши запослени остали без могућности да наплате своја потраживања по основу зарада и накнада зарада у банци“.

У вези с делом иницијативе којим се оспорава члан 2. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана, из разлога што је тим законом била утврђена обавеза Прибојске банке да обезбеди 15% износа средстава за враћање старе девизне штедње која је била депонована у тој банци, Уставни суд је констатовао да се тај закон, сагласно Уставној повељи и закону за њено спровођење, у време свог важења није примењивао као закон Републике Србије. Будући да на основу одредаба члана 167. Устава није надлежан да оцењује уставност закона који су донети као закони Савезне Републике Југославије и који се у време свог важења нису примењивали као прописи Републике, Уставни суд је, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, иницијативу у овом делу одбацио.

У односу на део иницијативе којим се оспорава члан 20. Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана, Уставни суд је утврдио да је (ранијим законом утврђена) обавеза Прибојске и других банака по основу старе девизне штедње, на основу оспореног закона постала јавни дуг Републике, да је за пренети износ дуга Република постала акционар тих банака (чл. 16. и 17), а да је за банке над којима је отворен поступак ликвидације и стечаја оспореном одредбом члана 20. став 2. Закона предвиђено да се Републици за преузети дуг обезбеђују средства преносом из ликвидационе, односно стечајне масе. Полазећи од тога да је право на наплату из ликвидационе, односно стечајне масе банака Република стекла по основу ранијим законом утврђеног дуга

тих банака чије је извршавање оспореним законом пренето на Републику, да се иницијативом оспорава „примена“ оспорене одредбе Закона, као и да питање поступка намирења поверилаца у ликвидационом и стечајном поступку није уређено оспореним законом, Уставни суд није нашао основа за прихватање иницијативе.

Полазећи од изложеног Уставни суд, на основу одредбе члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, није прихватио иницијативу за оцену уставности одредаба члана 2. алинеја трећа и члана 20. Закона из тачке 1) изреке, а на основу одредбе члана 36. тачка 1) Закона о Уставном суду одбацио је иницијативу за оцену уставности Закона из тачке 3. изреке, решавајући као у тач. 1) и 3) изреке.

Оспореним чланом 36. Закона из тачке 1) изреке, како се наводи у поднетим иницијативама, будући да се обустављају правоснажне и извршне пресуде редовних судова, повређује се принцип владавине права који се заснива на независности судске власти и онемогућава судска контрола над одлукама овлашћених банака у погледу сервисирања старе девизне штедње. Стога је оспорени члан Закона, по мишљењу подносилаца иницијативе, био у супротности са одредбама чл. 13, 22. и 121. Устава од 1990. године, а није у сагласности са одредбама чл. 32. и 36. Устава од 2006. године, којима се јамчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, као и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Полазећи од навода подносилаца иницијатива с једне стране и сложености уставоправних питања која се постављају поводом поднетих иницијатива, Уставни суд је на седници одржаној 16. априла 2009. године, решењем покренуо поступак за оцену уставности оспорене одредбе члана 36. Закона.

У одговору Народне скупштине наводи се да су овим законом на нов начин уређени услови и начин регулисања обавеза по основу девизне штедње грађана у односу на Закон о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, бр. 59/98, 44/99, 30/2000 и 53/01), којим је претходно било уређено измирење ових обавеза и да је решење које садржи члан 36. Закона по садржини истоветно са одредбом члана 22. став 1. ранијег Закона. Наводи се даље да су ступањем на снагу оспореног Закона, Република Србија и Република Црна Гора преузеле обавезу враћања девизне штедње те да је, како су у донетим пресудама садржане превисоко одмерене камате, као и налог да се целокупно депонована штедња исплати депоненту одмах, било неопходно да се направи пресек стања са датумом ступања на снагу Закона ради утврђивања обавезе Републике по том основу. Такође, требало је довести у исти положај све грађане – девизне штедише, тако што ће сви они под једнаким условима остварити повраћај уложених средстава за које је Република преузела обавезу враћања, а реализацију свих судских пресуда истовремено у моменту доношења Закона није било могуће спровести јер за њихово извршење Република није имала ликвидних средстава. Из наведених разлога, питање исплате је уређено по годинама и то путем прогресивног

раста за исплату највећих штедиша који су по правилу и водили судске спорове. Стога је, како се наводи у одговору, било неопходно „доношење одредбе члана 36. Закона“. Како се Законом не забрањује покретање, као ни вођење евентуалних будућих судских поступака укључујући и извршне поступке, то оспорени члан Закона, како се наводи у одговору, није у супротности са чланом 22. Устава којим се гарантује право на судску заштиту. Из наведених разлога, оспорена одредба Закона није у супротности ни са одредбама чл. 32, 36. и 58. Устава, јер депонент који сматра да му права која има сагласно овом закону нису „рачунски тачно установљена“, може то право да оствари и преко суда, па стога оспорена одредба Закона није у супротности ни са одредбама члана 142. ст. 1. и 2, као и одредбама члана 145. ст. 2. до 4. Устава.

Полазећи од садржине оспореног Закона, те навода из одговора Народне скупштине, Уставни суд је оценио да се у конкретном случају ради о посебном (специфичном) закону којим је Република преузела као јавни дуг враћање дела „старе девизне штедње“ грађана, која је била депонована у пословним банкама сагласно прописима бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, а којом због финансијске кризе у тој држави, као и последица насталих њеним распадом власници те штедње нису могли да располажу сагласно закљученим уговорима. Уставни суд је констатовао и да су услови и начин извршавања обавеза по основу „старе девизне штедње“ у Савезној Републици Југославији првобитно били уређени Законом о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана, којим је девизна штедња одређена тим законом постала јавни дуг Савезне Републике Југославије и да је оспореним законом о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана обавеза Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана утврђена Законом из 1998. године постала дуг Републике Србије и Републике Црне Горе сразмерно висини девизне штедње грађана са пребивалиштем на територији тих република.

Будући да се овде ради о закону који уређује финансијску обавезу, односно јавни дуг Републике, по схватању Суда, за оцену сагласности оспорене одредбе члана 36. Закона са Уставом од значаја је: да Устав од 2006. године, као ни Устав од 1990. године, не утврђује обавезу јемства државе за девизну штедњу грађана код пословних банака, те да обавеза Републике по том основу може да настане преузимањем такве обавезе сагласно члану 93. Устава; да Република Србија није „изворни јемац“ за „стару девизну штедњу“ и да је наведена обавеза Републике настала (једино) преношењем дела преузете обавезе СРЈ по том основу на Републику Србију (и Републику Црну Гору), у висини и на начин прописан оспореним законом; да су судски поступци за „стару девизну штедњу“ чије је враћање уређено оспореним законом, укључујући и извршне, обустављени Законом из 1998. године (члан 22. став 1), а затим и оспореним Законом од 2002. године, односно актима које је донела Савезна Република Југославија и да је оспорени Закон у делу којим је извршавање дуга СРЈ пренето на Републику наставио да се примењује као републички пропис од 4. фебруара 2003. године, сагласно члану 64. став 2. Уставне повеље. У том смислу, по схватању Суда, оспорени члан 36. Закона,

посматран истовремено са другим одредбама Закона, као и са одредбом члана 22. став 1. Закона из 1998. године, будући да се овде ради о закону којим се утврђују финансијске обавезе Републике, има у суштини значење одређивања обима јавног дуга Републике који, као ни раније преузети дуг СРЈ по основу „старе девизне штедње“, не обухвата обавезу Републике да ову штедњу врати у износу и на начин утврђен судским пресудама (одједном и са уговореним каматама).

Оцењујући основаност навода подносилаца иницијативе, Уставни суд је констатовао да из Уставом утврђених начела владавине права и поделе власти следи да законодавна власт у принципу не може да обуставља судске, а нарочито извршне поступке, јер су, сагласно Уставу, судске одлуке обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле. Међутим, Уставни суд је констатовао и да ранији, као и оспорени Закон, којима су обустављени ови поступци нису донели органи Републике, као и да су одредбе члана 22. став 1. ранијег и члана 36. оспореног Закона у суштини извршене пре него што је оспорени Закон, сагласно Уставној повељи, наставио да се примењује као републички пропис. Стога оспорени Закон, у делу који се примењује као републички пропис, по садржини односа које уређује има значење уређивања јавног дуга Републике, односно преузимања обавезе обезбеђења средстава којима се „отклањају последице“ раније насталих ограничења имовинских права оним девизним штедишама чија је „стара девизна штедња“ до коначног регулисања тих односа, сагласно потврђеним међународним уговорима, ранијим, као и оспореним Законом утврђена као јавни дуг Савезне Републике Југославије, а потом и Републике Србије. У том смислу, обустављање судских поступака, укључујући и извршне поступке, прописано раније одредбом члана 22. став 1. Закона из 1998. године и оспореном одредбом члана 36. Закона, за штедњу која се враћа у износима и по динамици утврђеној овим законом, односно у делу који се примењује као републички пропис, нема првенствено значење одузимања имовинских права, већ остваривања тих права, укључујући и оних судском пресудом утврђених имовинских права, под условима и на начин прописан оспореним Законом. Полазећи од тога да се оспореним Законом обезбеђују средства за „враћање имовине старим девизним штедишама“, Уставни суд је, сагласно члану 18. став 3. Устава, имао у виду и да према ставу Европског суда за људска права законима бивших република СФРЈ којима је уређено враћање старе девизне штедње (у ратама и са одређеном каматом), па и оспореним законом, није повређено право на имовину зајемчено чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. Такође, у вези са оспореном одредбом члана 36. Закона, Уставни суд је констатовао да је Европски суд (у предметима *Молнар Габор Њројив Србије* – одлука 22762/05, *Гаврило Никач Њројив Србије* – пресуда број 172224/03 и др.) изразио став да су ови закони донети пре него што је тужена држава ратификовала Конвенцију и Протокол број 1.

Полазећи од изложеног, као и да су судски поступци, укључујући и извршне обустављени знатно пре него што је оспорени Закон у делу у коме је утврђен јавни дуг Републике, сагласно Уставној повељи, наставио да се

примењује као републички пропис, да се оспореним Законом уређују висина и динамика извршавања јавног дуга, односно обавеза Републике по основу „старе девизне штедње, те да оспорени Закон не садржи одредбе којима се ограничава право „старих девизних штедиша“, да евентуалну заштиту права утврђених овим законом остваре код надлежног суда, Уставни суд је оценио да нема основа за даље вођење поступка, те је поступак, сагласно одредбама члана 57. Закона о Уставном суду обуставио. Уставни суд је при доношењу ове одлуке имао у виду и наводе из одговора Народне скупштине о стању финансијског система Републике, као и ставове Европског суда о карактеру ових закона.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 1) и члана 46. тач. 5) и 7) 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

Број IY-122/2004 од 14. јула 2011. године

Закон о Војсци Србије
(„Службени гласник РС“, број 116/07)
– чл. 190, 191, 192, члана 193. став 1. и члана 197. став 2.

Не постоји уставна гаранција да се право из пензијског и инвалидског осигурања остварује по пропису који је важио у време ступања у однос обавезног осигурања, или да правила важећег закона о остваривању права могу да се односе само на лица која по том закону ступају у однос осигурања, нити у позитивном уставном систему постоји уставна забрана за законодавни орган да у границама Устава мења законска решења о пензијском осигурању.

При оцени оспорених одредаба Закона које уређују прелазни режим остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања лица која имају статус војних осигураника, Уставни суд је имао у виду да уређују односе у контексту законског преуређивања укупних односа у области система обавезног пензијског и инвалидског осигурања, чија је битна карактеристика обједињавање различитих фондова пензијског и инвалидског осигурања, у ком оквиру се спроводи и превођење система пензионог осигурања војних осигураника у јединствени режим система обавезног осигурања.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 190, 191, 192, члана 193. став 1. и члана 197. став 2. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 116/07).

2. Одбацује се иницијатива „за оцену законитости рада Министарства рада и социјалне политике по питању социјалног осигурања корисника војне пензије од доношења Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 43/07)“.

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива којима се оспорава уставност одредаба чл. 190, 191. и 192, члана 193. став 1. и члана 197. став 2. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 116/07). Као разлоге неуставности одредаба Закона иницијатори наводе: да је одредба члана 190. Закона која утврђује право војних осигураника који су до дана ступања на снагу овог закона остварили права из социјалног осигурања, да наставе коришћење тих права према закону по којем су их остварили, извор правне неједнакости и повреде начела забране повратног дејства прописа из члана 197. Устава и то у односу на лица која имају „припадајућа а неостварена права“, те да је требало да се право утврђено овом одредбом односи и на лица која су до ступања овог закона на снагу покренула поступак за остваривање права, ако је то за њих повољније; да је одредба члана 191. Закона која прописује пензијски основ за обрачун висине војне пензије војног осигураника „до доношења прописа о пензијском и инвалидском осигурању војних осигураника“ извор правне несигурности због неизвесне садржине будућих прописа, а да та одредба, као и одредбе члана 192. Закона које уређују „превремену старосну пензију“, стварају „правну конфузију“ с обзиром на то да су, по основу члана 197. став 2. Закона, задржане у примени одредбе чл. 243, 244. и 245. Закона о Војсци Југославије које уређују иста питања; да се одредбом члана 193. став 1. Закона која утврђује да ће се усклађивање износа пензија војних осигураника, за све осигуранике вршити по динамици и на начин утврђен законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање, „повређују људска права корисника војне пензије“, „смањује достигнути ниво људских права корисника војних пензија на социјално осигурање и социјалну сигурност“, што је несагласно са чланом 20. став 2. Устава, повређује се људско достојанство корисника војне пензије, што је несагласно члану 23. Устава, док се, због велике разлике у висини пензије зависно од тога по ком закону је лице пензионисано, оваквим начином усклађивања та неједнакост у правима трајно задржава, чиме се повређује и начело из члана 21. Устава које гарантује једнаку законску заштиту и забрањује дискриминацију; да се чланом 197. став 2. Закона који утврђује које одредбе Закона о Војсци Југославије („Службени гласник СРЈ“, бр. 43/94, 28/96, 44/99, 3/02 и 37/02 и „Службени лист СЦГ“, бр. 7/05 и 44/05) остају на снази, повређују стечена права тиме што није задржан у примени и члан 261. тог закона који је прописивао другачија, а за кориснике повољнија правила за усклађивање пензија одређених по том закону.

Бројним другим наводима оспорен је систем односа који успостављају оспорене одредбе Закона. У том смислу, изражава се мишљење да нова

законска решења не могу да се примењују на лица која су примљена у војну службу и пензионисана по претходним законима, већ само на лица која се по новом закону примају у професионалну војну службу, да је држава обавезна да обезбеди непромењене услове за остваривање права, односно, да и у погледу права на усклађивање износа пензија одржи она решења која су важила у време професионалне војне службе под којима су лица примљена у професионалну службу и пензионисана, те да је законом учињена промена „уговорених, стечених и остварених права“ са последицом њиховог драстичног смањења што је супротно одредбама члана 20. ст. 1. и 2. Устава које утврђују услове за законско ограничавање људских и мањинских права као и то да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати. Указује се на неоправданост прописаног начина усклађивања војних пензија с обзиром на то да су садашњи корисници војних пензија за време активне службе плаћали високе износе доприноса за социјално и здравствено осигурање Фонду који је био организациона јединица Министарства одбране, да се допринос кретао од 40% до 60% од бруто иначе високих личних доходака, што није био случај са осталим запосленима. Истиче се и то да оспорене одредбе Закона имају за последицу да због различитог времена пензионисања, односно примене различитих закона, различите категорије војних осигураника (професионална војна лица, војници по уговору и пензионисана војна лица) имају различита права, те да лица пензионисана после 1. јануара 2008. године, тј. по режиму оспореног закона, имају знатно веће пензије него лица пензионисана по претходном закону иако су у питању лица са истим чином и положајем, што представља повреду Уставом гарантоване правне једнакости због чега се захтева заштита права и отклањање тих неуставности, позивом на одредбе чл. 18, 36, 166. и 168. Устава. Изражава се став о неоправданости примене општих прописа о пензијском и инвалидском осигурању на одговарајућа права војних лица, јер специфичности војне службе захтевају посебности регулативе, те да ће се инкорпорирање социјалног осигурања војних осигураника у систем осигурања запослених лица, а нарочито метод усклађивања пензија, негативно одразити на материјални положај професионалних војних лица по престанку војне службе, те да тиме „положај професионалних војних лица у пензији неће бити опредељен положајем који су остварили у току службе“. У погледу целисходности законодавног приступа регулативи ових права изражавају се опречна мишљења по питању којим је законом требало да се уреди односи у питању, а износи се и тврдња да ова материја није ни требало да буде регулисана Законом о Војсци „јер се тиме успостављају ингеренције министарства одбране у материји која није у његовој надлежности утврђеној одредбама чл. 15. и 44. Закона о министарствима“. Под видом захтева за оцену уставности члана 261. Закона о Војсци Југославије, иницијатори захтевају враћање те одредбе „у правно дејство“. У једној од иницијатива тражи се „оцена законитости рада Министарства рада и социјалне политике по питању социјалног осигурања корисника војне пензије од доношења Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 43/07)“ наводом

да се неједнаким поступањем Министарства по питањима усклађивања пензија војних и цивилних осигураника, као и неоснованим ускраћивањем војним осигураницима права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица повређује начело правне једнакости и забране дискриминације из члана 21. Устава.

На основу Закључка са седнице одржане 16. децембра 2010. године, Уставни суд је дописом од 21. децембра 2010. године доставио наведене иницијативе Народној скупштини на мишљење, у смислу члана 33. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) а пошто Народна скупштина није доставила мишљење, Суд је наставио поступак, на основу члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспореним одредбама Закона о Војсци Србије, које се налазе се у оквиру прелазних и завршних одредаба Закона, прописано је да:

– војни осигураници који су до дана ступања на снагу овог закона остварили права из социјалног осигурања, настављају да користе та права према закону по којем су их остварили (члан 190);

– до доношења прописа о пензијском и инвалидском осигурању војних осигураника, пензијски основ за обрачун висине војне пензије војном осигураннику коме престане служба са правом на пензију по ступању овог закона на снагу, чини месечни износ плате без пореза и доприноса, за пуно радно време, која војном осигураннику припада у месецу у којем му престаје служба (члан 191);

– официру, односно подофициру служба престаје са правом на пензију и пре испуњења општих услова за стицање старосне пензије ако је навршио најмање 20 година пензијског стажа, од чега најмање 10 година у својству професионалног војног лица, ако то захтевају потребе службе које настају услед организацијско-мобилизацијских промена у Војсци Србије на основу овог закона, даном ступања на снагу овог закона, до доношења прописа о пензијском и инвалидском осигурању војних осигураника, официру, односно подофициру коме по ступању овог закона на снагу престане служба у Војсци Србије по одредбама из става 1. овог члана припада пензија која за 20 година пензијског стажа износи за мушкарца 55%, односно за жену 57,5% од пензијског основа, за сваку навршену годину пензијског стажа преко 20 година пензија се повећава за 2,5% од пензијског основа до навршених 30 година пензијског стажа, за сваку навршену годину преко 30 година пензијског стажа пензија се повећава за 0,5% од пензијског основа, с тим што може износити највише 85% од пензијског основа (члан 192. ст. 1. до 4);

– усклађивање износа пензија војних осигураника остварених до дана ступања на снагу овог закона, као и пензија остварених по ступању овог закона на снагу, врши се по динамици и на начин утврђен законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање. (члан 193. став 1);

– до доношења прописа о војној обавези, социјалном, здравственом и пензијском и инвалидском осигурању професионалних војних лица остају на снази поједине одредбе Закона 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), и то: одредбе о попуни резервног састава (чл. 26. и 27), одредбе о правима на продужено осигурање и на накнаду због престанка запослења (чл. 59. и 59а), поглавље XV – Здравствено осигурање (чл. 211. до 239), поглавље XVI – Пензијско и инвалидско осигурање (чл. 240. до 260. и 262. до 278) и поглавље XVII – Војна обавеза (чл. 279. до 336) и поглавље XIX – Казнене одредбе (чл. 340. до 345) (члан 197. став 2).

За захтевану оцену уставности оспорених одредаба Закона о Војсци Србије од значаја су следеће одредбе Устава Републике Србије:

– одредба члана 18. став 2. којом се утврђује да се Уставом јемче, и да се као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, као и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права;

– одредбе члана 20. ст. 1 и 2. којима је утврђено да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, те да се достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати;

– одредбе члана 21. којима је утврђено да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, као и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета;

– одредбе члана 70. којима је утврђено да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера;

– одредбе члана 97. тач. 8) и 10) којима је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, и систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности и друге економске и социјалне односе од општег интереса, као и систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите.

Сагласно наведеним одредбама чл. 70. и 97. 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 уређење ове области. Оцењујући оспорене одредбе Закона о Војсци Србије са аспекта уставних овлашћења законодавног органа и са аспекта уставних јемстава која обавезују законодавни орган при уређивању односа, Уставни суд је утврдио следеће.

Одредбом оспореног члана 190. Закона дефинише се затечена правна ситуација лица – војних осигураника који су, до дана ступања на снагу овог закона, остварили права из социјалног осигурања, тако што се утврђује да остварена права настављају да користе према закону по којем су их остварили. Оспорена норма је израз опредељења законодавног органа о политици односа у односном питању, а то је – да се у начелу очува затечено стање остварених права, и да се тим правима одреди, као начин даљег важења у режиму новог закона – њихово коришћење по правилима закона по којем су та права и остварена. Норма таквог карактера и дејства, по оцени Суда, нема значење уређивања односа са повратним дејством, будући да правно дејство производи од свог ступања на снагу за убудуће, а засноване односе не мења већ их одржава на снази. Чињеница да оспорена одредба Закона одржава на снази и прописује наставак коришћења права по режиму претходног закона, само за она права која одређује као „остварена“ права, не чини норму противном Уставу, јер право законодавног уређивања односа подразумева овлашћење законодавног органа да дејство новог закона одреди и у погледу фазе у којој се правни однос налази у моменту ступања на снагу новог закона. Из тог разлога, неосновано је схватање иницијатора да оспорена законска одредба има повратно дејство јер се не примењује и према лицима која су „поднела захтев“, односно „покренула поступак“ на основу услова остварених пре ступања новог закона на снагу. Такође, прописивање да ће се право остваривати по основу закона који је на снази, нема значење одређивања повратног дејства ни у случају кад се основ за остваривање права стиче кумулацијом услова током временског периода који претходи ступању на снагу закона по којем се право остварује, односно реализује. У конкретној врсти односа то значи да из чињенице да је својство осигураника стечено по закону који је важио у време заснивања односа осигурања, да су услови за остваривање права из осигурања кумулирани по правилима различитих закона током вишедеценијског периода осигурања у којем се дешавају чак и промене уставног система, не чини неуставном норму Закона која утврђује да се права из својства осигураника стичу тј. остварују у режиму и по правилима закона који је на снази у моменту доспећа права. Суд констатује да не постоји уставна гаранција из које би следило да се право из пензијског и инвалидског осигурања остварује по пропису који је важио у време ступања у однос обавезног осигурања, или да правила важећег закона о остваривању права могу да се односе само на лица која по том закону ступају у однос осигурања, нити у позитивном уставном систему постоји уставна забрана за законодавни орган да у границама Устава мења законска решења о пензијском осигурању. Из изложених разлога Суд оцењује да нису основани наводи иницијатора да оспорена одредба има повратно дејство, нити да успоставља правну неједнакост, будући да се једнако односи на сва лица у истој правној ситуацији, тј. на сва лица која су титулари већ остварених права. Залагање иницијатора за другачије законско решење којим би се обавеза примене претходног закона односила и на ситуације у току, тј. на права у настанку, има карактер захтева за измену закона, што није

у надлежности Уставног суда, односно не спада у оцењивање уставности закона које врши Уставни суд у смислу члана 167. Устава.

Одредба члана 191. Закона која одређује шта чини пензијски основ за обрачун висине војне пензије војном осигуранику коме престане служба са правом на пензију после ступања овог закона на снагу, одредба је привременог карактера, јер за правило које прописује утврђује да важи „до доношења прописа о пензијском и инвалидском осигурању војних осигураника“. Управо такав карактер норме која упућује на то да ће право у питању бити уређено другом будућом нормом чија је садржина неизвесна, јесте разлог оспоравања њене уставности. При оциени те одредбе Закона као и других оспорених одредаба Закона које уређују прелазни режим остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања лица која имају статус војних осигураника, Суд је имао у виду да уређују односе у контексту законског преуређивања укупних односа у области система обавезног пензијског и инвалидског осигурања, чија је битна карактеристика обједињавање различитих фондова пензијског и инвалидског осигурања, у ком оквиру се спроводи и превођење система пензионог осигурања војних осигураника у јединствени режим система обавезног осигурања. Тај сложени интегративни процес започео је спајањем постојећих „цивилних“ фондова по основу Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 85/05), чему је следило, даљим изменама и допунама тог закона извршеним у 2010. години, увођење у систем тог закона, и права професионалних војних лица „према прописима о Војсци Србије“, уређивање појединих права те категорије осигураника, прописивање поступка преузимања послова Фонда за социјално осигурање војних осигураника од стране Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – на дан 1. јануара 2012. године, са којим датумом почиње и примена односних одредаба о правима војних осигураника, режим финансирања пензијско и инвалидског осигурања војних лица средствима која се обезбеђују по закону о доприносима за обавезно социјално осигурање и из буџета Републике, те престанак са 31. децембром 2011. године даље примене и важења одредаба Закона о Војсци Југославије (чл. 1, 10, 15, 20, 21, 23, 54, 75, 78, 79, 80, 82, 83. и 84. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању – „Службени гласник РС“, број 101/10). Упоредо са тим променама у области „цивилног“ осигурања, у области осигурања војних лица трајао је паралелни процес редефинисања система пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника, за шта су претпоставке постављене 2007. године, доношењем Закона о Војсци Србије чија је битна карактеристика постепено напуштање система односа прописаних Законом о Војсци Југославије, и то у виду задржавања у привременој примени појединих решења из тог закона. Привременост примене тих одредаба ранијег, специјалног закона (Закона о Војсци Југославије), орочена је најпре самим оспореним чланом 197. став 2. Закона о Војсци Србије који упућује и овлашћује на њихову примену „до доношења прописа о војној обавези, социјалном, здравственом и пензијском и инвалидском осигурању професионалних војних лица“, а затим је, по

основу члана 82. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2010. године, примена тих одредаба Закона о Војсци Југославије ограничена на период до 31. децембра 2011. године.

Уставне одредбе према којима се законом уређује пензијско осигурање, односно да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања, економске и социјалне односе од општег интереса, као и систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, основ су овлашћења законодавног органа да уреди и односно питање као сегмент права из пензионог и инвалидског осигурања једне категорије осигураника у условима смене законских режима, и да таквој одредби одреди привремени карактер. Суд оцењује да одређивање привременог важења закона, односно појединих норми закона од стране законодавног органа јесте саставни део овлашћења за уређивање односа. Одређивање таквог дејства норме није противно Уставу а одлучивање о потреби таквог начина уређивања односа у домену је социјално-економске и друге политике у односној области, о чему одлучује законодавни орган при доношењу закона. Из изложених разлога, Суд је оценио да одредба члана 191. Закона не садржи повреду Устава.

Одредбама члана 192. Закона предвиђен је посебан основ престанка службе са правом на пензију и пре испуњења општих услова за старосну пензију, као и услови за остваривање таквог пензијског права официра и подофицира које је везано за реализацију потреба службе „које настају услед организацијско-мобилизацијских промена у Војсци Србије на основу овог закона“. Примена ове норме, садржане у ставу 1. члана 192. Закона, орочена је до 31. децембра 2014. године, и то чланом 82. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 101/10). За ту категорију осигураника, надаље су, одредбама ст. 2, 3. и 4. овог члана прописани параметри за утврђивање припадајућих пензија, који важе од дана ступања на снагу овог закона до доношења прописа о пензијском и инвалидском осигурању војних осигураника. Примена ових норми (члан 192. ст. 2, 3. и 4. Закона) орочена је до 31. децембра 2011. године, и то чланом 82. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 101/10).

У вези с разлозима оспоравања ових одредаба Закона који се састоје у тврдњи иницијатора да истовремено егзистирање одредаба чл. 191. и 192. Закона, које уређују „пензијски основ и превремену пензију“, уз задржавање на снази одредаба чл. 243–245. Закона о Војсци Југославије које такође уређују пензијски основ и превремену пензију, изазива „правну конфузију“ с обзиром на то да уређују „исто питање“. У одсуству одговора доносиоца Закона, Суд је констатовао да међусобни однос норми два закона треба разумети на следећи начин: Закон о Војсци Србије као каснији пропис који својом одредбом на нов начин уређује односе у питању има снагу прописа који је на снази и примењује се на све односе који се заснивају од почетка његовог важења, тј. ступања на снагу. Та чињеница следи не само из Уставом утврђеног правног дејства закона (чл. 196. и 197. Устава), него и из саме

садржине одредаба чл. 191. и 192. Закона о Војсци Србије које, кад прописују шта чини пензијски основ, одређују да се то односи на војног осигураника, „коме престане служба са правом на пензију по ступању овог закона на снагу“ (члан 191), а за остваривање „превремене пензије“ утврђују да се правила односе се на престанак службе официра и подофицира са правом на пензију „ако то захтевају потребе службе које настају услед организацијско – мобилизацијских промена у Војсци Србије на основу овог закона“ (члан 192. став 1). Дакле, одредбе чл. 191. и 192. Закона о Војсци Србије се односе на правне односе који се заснивају почев од дана његовог ступања на снагу, што је, према члану 198. тог закона – 1. јануар 2008. године, док констатација из члана 197. став 2. Закона о Војсци Србије да на снази остају, до доношења нових прописа, поред других, и одредбе чл. 243, 244. и 245. Закона о Војсци Југославије, које уређују услове за остваривање превремене старосне пензије (члан 243) и начин утврђивања висине пензије, односно старосне пензије (чл. 244 и 245), немају снагу прописа који су основ за заснивање нових правних односа, већ имају значење прописа у складу са којима се, како то одређује члан 190. Закона о Војсци Србије, наставља коришћење права из социјалног осигурања која су по тим одредбама већ остварена.

Члан 193. став 1. Закона који утврђује да се усклађивање износа пензија војних осигураника врши по динамици и на начин утврђен законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање, дакле, на једнак начин за све војне осигуранике, без обзира на то да ли су пензије остварили до дана ступања на снагу овог закона или по његовом ступању на снагу, не садржи, по оцени Суда, прекорачење претходно наведених уставних овлашћења законодавног органа за уређивање пензијског осигурања односно система односа у области социјалног осигурања. По оцени Суда, оспорена одредба не садржи ни повреде уставних гаранција на које се позива у разлозима оспоравања, тврдњама да се повређују одредбе члана 20. став 2. и чл. 21. и 23. Устава, а све из разлога што у примени није задржан члан 261. Закона о Војсци Југославије и то, ако не за све војне пензионере онда макар за оне који су пензијско право већ остварили и којима члан 190. Закона о Војсци Србије гарантује „да остварена права настављају да користе према закону по којем су их остварили“. Суд оцењује да је увођење и уређивање института усклађивања пензија битан саставни део система пензијског осигурања који се у свим елементима који га чине уређује законом. Законским установљавањем једнаког правила усклађивања пензија за све кориснике војних пензија без обзира на време пензионисања, уз истовремено утврђење да ће се усклађивање свих војних пензија вршити по динамици и на начин утврђен законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање, не повређује се уставни принцип правне једнакости из члана 21. Устава већ се напротив, утврђује једнак правни положај не само свих војних пензионера међусобно него и једнак правни положај војних пензионера и пензионера из других, раније постојећих а одвојених делова система обавезног социјалног осигурања. Довођење свих корисника пензија у једнак правни положај по питању начина усклађивања пензија има значење стварања правних претпоставки за

обезбеђивање и остваривање уставне обавезе Републике Србије да се стара о економској сигурности пензионера. Ценећи разлоге којима се доказује наводна повреда одредаба члана 20. став 2. у вези с чланом 18. став 2. Устава, а све због искључивања из даље примене одредаба члана 261. Закона о Војсци Југославије које су утврђивале начин усклађивања пензија одређених по том закону, Уставни суд је констатовао да је промена начина усклађивања пензија која је учињена законом, заснована на уставним овлашћењима законодавног органа и обавезама државе утврђеним одредбама чл. 70. и 97. Устава. Суд оцењује да из уставних одређења садржаних у члану 70. Устава према којима се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера, следи да утврђивање и обезбеђивање права грађана у области социјалног осигурања јесте уставна обавеза законодавног органа, односно да је уставна обавеза државе да се, доношењем аката и предузимањем радњи стара о економској сигурности пензионера. Права која се утврде законом, као и садржина других аката и радњи који се доносе ради остваривања наведених уставних обавеза државе, немају карактер људских права (непосредно) зајемчених Уставом у смислу чл. 18. и 20. Устава, будући да их Устав као таква не утврђује. Из тог разлога ниједно законом прописано право из области пензијског осигурања нема карактер Уставом зајемченог права чије промене у правцу ограничења или смањивања Устав одредбама чл. 18. и 20. забрањује или условљава испуњењем посебних услова. У том смислу Суд је оценио да нема уставноправног основа за оцену оспорене одредбе члана 193. став 1. Закона у односу на одредбе чл. 18. и 20. Устава а самим тим ни основа за утврђивање повреде тих одредаба Устава. Тврдња иницијатора да примена ове и појединих других оспорених одредаба Закона има за последицу повреду одредбе члана 23. став 1. Устава која утврђује неприкосновеност људског достојанства и дужност свих да га поштују и штите, није од утицаја на другачију оцену од оне која је дата у погледу уставне заснованости одредби Закона.

Члан 197. став 2. Закона који је оспорен тврдњом да неоправдано изоставља из привременог задржавања у примени члана 261. Закона о Војсци Југославије који је садржавао повољнији, и за војне осигуранике примеренији начин усклађивања пензија не садржи, по оцени Суда, прекорачење уставних овлашћења законодавног органа да законом уреди пензијско осигурање, а у том оквиру и питање усклађивања пензија корисника војних пензија. У погледу уставне заснованости такве промене закона важе сви разлози образложења које је дато у претходном делу овог решења приликом оцене уставности других оспорених одредаба предметног закона, а нарочито при оцени уставности одредаба чл. 190. и 191. и члана 193. став 1. Закона.

У вези с другим захтевима иницијатора, Уставни суд указује да у смислу члана 167. Устава, одлучивање овог суда о сагласности закона са Уставом не укључује одлучивање о целисходности појединих законских решења, какав карактер у овом случају имају захтеви да се изврши измена, односно допуна члана 190. Закона о Војсци Србије, односно, да се „врати у правно дејство“ члан 261. Закона о Војсци Југославије, као ни одлучивање о целисходности

избора закона чијим се одредбама регулише пензијско и инвалидско осигурање војних осигураника.

Из разлога ненадлежности Суд је одбацио захтев „за оцену законитости рада Министарства рада и социјалне политике по питању социјалног осигурања корисника војне пензије од доношења Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 43/07)“.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тачка 5) у вези с чланом 53. став 3. и члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број IУ-2/2008 од 14. јула 2011. године

Закон о стечају
(„Службени гласник РС“, број 14/09)
– члан 22, члан 25. ст. 3. и 4. и члан 26. ст. 3. и 7.

Оспореним одредбама Закона којима су уређена питања правног положаја и статуса стечајних управника, односно именовање стечајног управника у стечају друштвених и државних предузећа, услови за упис у именик стечајних управника, вршење стручног надзора и овлашћење организације која га врши да изриче одговарајуће мере решењем које је коначно и против кога се може водити управни спор, законодавац није повредио Устав.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 22, члана 25. ст. 3. и 4. и члана 26. ст. 3. и 7. Закона о стечају („Службени гласник РС“, број 14/09).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 22, члана 25. ст. 3. и 4. и члана 26. ст. 3. и 7. Закона наведеног у изреци. Иницијатор сматра да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са одредбама чл. 21, 36, 60, 83. и 84. Устава. Оспоравајући уставност наведених одредаба Закона иницијатор наводи да се њима „директно дискриминишу грађани који су у радном односу, односно који су се регистровали као предузетници кроз допунску делатност и који нису закључили полису осигурања у односу на друге грађане, а да се

истовремено уводи дискриминација грађана и у односу на организацију која је посебним законом одређена да обавља послове стечајног управника и која једина може бити именована за стечајног управника у предузећима са већинским друштвеним власништвом“. Такође, иницијатор сматра да је оспореним одредбама „директно повређено право грађана који су у радном односу, јер им се онемогућава да кроз допунски рад као предузетници буду именовани за стечајне управнике“. Поред овога, иницијатор истиче да је оспореним одредбама Закона о стечају директно повређено и право грађана на слободу предузетништва, јер је као услов за упис у именик стечајних управника предвиђено регистровање лица као предузетника или чланова друштва лица, уз ограничење да организација која је посебним законом одређена да обавља послове стечајног управника једина може бити именована за стечајног управника у предузећима са већинским друштвеним власништвом. Иницијатор наводи да је законодавац прописујући да лице које је у радном односу не може бити уписано у именик стечајних управника и поред испуњења основних услова превидео одредбе Закона о раду „које предвиђају могућност и дају право грађанима који су у радном односу да се кроз допунску делатност региструју као предузетници“. Износи мишљење да је оспореним одредбама Закона о стечају „директно повређено право грађана на слободу конкуренције, те да се директно уводи монопол и доминантан положај за именовање на положај стечајног управника код предузећа која су у већинском друштвеном власништву, а у корист организације која је посебним законом одређена да обавља послове стечајног управника“. Према наводима иницијатора, у истом (па и горем) положају су и грађани који су се регистровали као предузетници из радног односа, јер не могу бити ни уписани у именик стечајних управника, што је основни услов за именовање на дужност стечајног управника. Најзад, оспоравајући уставност одредаба члана 26. ст. 3. и 7. Закона о стечају у односу на одредбе члана 36. Устава којима се гарантује право на једнаку заштиту права и на правно средство, иницијатор наводи да је оспореним одредбама „директно повређено право грађана на жалбу“, па тражи од Уставног суда да покрене поступак за оцењивање уставности наведених одредаба Закона.

У спроведеном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспореним одредбама Закона о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09) прописано је: да се у поступку спровођења стечаја над правним лицем које је у већинској државној или друштвеној својини, као и у случају када се током стечајног поступка промени власничка структура стечајног дужника тако да стечајни дужник постане правно лице у већинској државној својини, за стечајног управника стечајни судија именује организацију из члана 19. став 2. овог закона, да се на обављање послова стечајног управника од стране организације и става 1. овог члана не примењују одредбе члана 20. и чл. 23. до 26. овог закона, а организација из става 1. овог члана је дужна да овлашћеној организацији доставља тромесечне извештаје о току стечајног поступка и стању стечајне масе, као и другу документацију прописану овим законом и националним стандардима за управљање стечајном масом, у циљу вођења

статистике стечајних поступака за територију Републике Србије (члан 22); да се у именик стечајних управника као активни стечајни управници уписују лица која су, осим лиценце за обављање послова стечајног управника, доставила доказ о постојању обавезног осигурања од професионалне одговорности за текућу годину и која су се регистровала као предузетници или су чланови друштва лица, као и да у именик активних стечајних управника не може бити уписано лице које је у радном односу, осим ако је запослено код предузетника или ортачког, односно командитног друштва (члан 25. ст. 3. и 4); да се мере из става 2. овог члана које изриче овлашћена организација у поступку стручног надзора (опомена, јавна опомена, новчана казна, одузимање лиценце) изричу решењем које је коначно, а против решења се може водити управни спор (члан 26. ст. 3. и 7).

У вези са оспоравањем наведених одредаба Закона о стечају, Уставни суд је констатовао да је одредбом члана 19. став 2. овог закона, на коју упућује оспорена одредба члана 22. став 1. Закона, прописано да стечајни управник, као и лица која обављају послове стечајног управника у име организације која је посебним законом одређена да обавља послове стечајног управника, имају статус службеног лица у смислу одредаба Кривичног законика којима се регулише положај службеног лица. Такође, одредбе члана 20. и чл. 23. до 26. овог закона за које је, у смислу оспорене одредбе члана 22. став 2. овог закона предвиђено да се не примењују на обављање послова стечајног управника од стране организације из члана 22. став 1. овог закона, односе се на поступак именовања стечајног управника и издавање лиценце за обављање послова стечајног управника, обнављање и одузимање лиценце, упис у именик стечајних управника и поступак стручног надзора од стране овлашћене организације.

Поводом оспорене одредбе члана 25. став 4. овог закона, Суд је констатовао да је према одредби члана 212. став 1. тачка 2) Закона о стечају предвиђено да се она примењује почев од 1. јануара 2012. године.

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које иницијатор оспорава наведене одредбе Закона, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, а да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, као и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21); 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 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, 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, а женама, омладини и инвалидима омогућују се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом (члан 60); 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 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, а да су страна лица изједначена на тржишту са домаћим (члан 84).

Осталим релевантним одредбама Устава за оцену уставности оспорених одредаба Закона о стечају утврђено је: да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, поступак пред судовима и другим државним органима, јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности (члан 97. тач. 2) и 6)); 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, 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) и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Из наведеног произлази да су оспореним одредбама Закона о стечају регулисана питања правног положаја и статуса стечајних управника као што су: именовање стечајног управника у стечају друштвених и државних предузећа тако што стечајни суд именује за стечајног управника организацију која је посебним законом одређена да обавља послове стечајног управника; услови за упис у именик стечајних управника; вршење стручног надзора од стране овлашћене организације која у поступку стручног надзора има могућност да изриче одговарајуће мере решењем које је коначно и против кога се може водити управни спор и др.

У вези са оспореном одредбом члана 25. став 4. Закона којом је прописано да у именик активних стечајних управника не може бити уписано

лице које је у радном односу, осим ако је запослено код предузетника или ортачког, односно командитног друштва, имајући у виду специфичност стечајног поступка и потребу хитног поступања, као и потпуне посвећености стечајних управника додељеним предметима, законодавац је искључио могућност да стечајни управник буде у радном односу, осим ако је радни однос засновао код предузетника или ортачког, односно командитног друштва које се бави спровођењем стечајних поступака. Примена наведене законске одредбе одложена је до 1. јануара 2012. године, како би се стечајним управницима омогућило да до тог датума регулишу свој радноправни статус.

Према оцени Уставног суда, наводи иницијатора који се односе на несагласност оспорених одредаба са Уставом, односно на њихову правно-логичку повезаност са садржином уставних решења на које иницијатор указује, нису основани, те стога, Суд није прихватио у том делу поднету иницијативу, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Одредбама члана 26. Закона прецизирано је ко врши надзор над радом стечајних управника, уз примену прописа којима је уређен општи управни поступак. Овлашћена организација у поступку стручног надзора може да изриче следеће дисциплинске мере: опомену, јавну опомену, новчану казну и меру одузимања лиценце. Оспореним одредбама ст. 3. и 7. овог члана Закона, у складу са начелом хитности стечајног поступка, прописано је да се наведене мере изричу решењем које је коначно и против кога се може водити управни спор. Уставни суд је оценио да је законодавац имао уставно овлашћење да уреди правну заштиту поводом донетог решења на начин како је то учињено оспореним одредбама овог члана Закона, те прописивање да је решење о изрицању мера у поступку вршења стручног надзора коначно и да је против њега омогућено вођење управног спора не садржи повреду члана 36. Устава чија је сврха гаранција да свако лице на које се односи одлука којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу објективно буде у могућности да против такве одлуке користи одговарајуће, односно прописано правно средство. Приликом оцене уставности оспорених одредаба члана 26. ст. 3. и 7. Закона Уставни суд је имао у виду и одредбу члана 198. став 2. Устава 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 није предвиђена другачија судска заштита. Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да разлози оспоравања иницијатора са уставноправног становишта нису основани, те поднету иницијативу није прихватио ни у овом делу, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Обустава њошћуика

Закон о Високом савету судства
(„Службени гласник РС“, број 101/10)
– члан 8.

Разлике у погледу уживања неког права утврђеног законом унутар једне групе лица не представљају дискриминацију уколико за разликовање постоји објективно и разумно оправдање, сразмерно циљу који је неопходно остварити.

Ранији првостепени и другостепени органи за прекршаје нису били део судске власти, те судије ових органа нису биле биране у судове опште и посебне надлежности у новој мрежи судова на начин и по поступку који је био прописан за избор судија редовних судова, већ као лица која се први пут бирају на судијску функцију. Стога су постојали објективни разлози да законодавац предвиди темпорални изузетак од прописаног правила да само судије са сталном судијском функцијом имају право да бирају кандидате за чланове Високог савета судства, а који је имао за циљ да омогући представљање судија прекршајних судова и Вишег прекршајног суда у сталном саставу Савета.

Прихватајући уставноправну утемељеност прописаног изузетка, Уставни суд је обуставио поступак за оцену уставности оспорене одредбе.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Обустава се поступак за оцену уставности одредбе члана 8. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 101/10).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднето више иницијатива исте, односно сличне садржине којима је оспорена уставност и сагласност са потврђеним међународним уговорима појединих одредаба Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 101/10).

Разматрајући поднете иницијативе, Уставни суд је, на седници одржаној 10. фебруара 2011. године, оценио да се у вези са оспореном одредбом члана 8. Закона постављају одређена спорна уставноправна питања, због чега је Решењем УЗ-3/2011 од 10. фебруара 2011. године покренуо поступак за оцену уставности наведене законске одредбе, док у преосталом делу иницијативе није прихватио, јер није нашао да су наводи иницијатора основани, односно одбацио их је у делу у коме је утврдио да нису испуњене претпоставке за вођење поступка.

Одредбом члана 8. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства предвиђено је да изузетно од прописаног правила да само судије са сталном судијском функцијом имају право да бирају кандидате за чланове Савета из реда судија (члан 3. истог закона), ово право (да бирају са листе кандидата основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда) имају и судије прекршајних судова и Вишег прекршајног суда које су на судијску функцију изабране из реда судија за прекршаје. Доносећи решење о покретању поступка за оцену уставности наведене законске одредбе, Уставни суд је истакао да се као спорно поставља питање њене сагласности са начелом једнакости и забране сваког вида дискриминације утврђеним у члану 21. Устава Републике Србије.

Сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 107/09), Решење о покретању поступка достављено је Народној скупштини на одговор. Имајући у виду потребу да се о уставности оспореног Закона коначна одлука донесе у што краћем року, како би се обезбедило да се у Законом прописаним роковима, поступак избора чланова сталног састава Високог савета судства из реда судија спроведе и оконча на начин сагласан Уставу, Уставни суд је одлучио да доносиоцу Закона за достављање одговора одреди рок од 15 дана од дана пријема решења Суда, а што је најкраћи рок који предвиђа члан 34. став 1. Закона о Уставном суду.

Законодавни одбор Народне скупштине се у одговору, који је достављен Уставном суду 21. фебруара 2011. године, позива на одредбе чл. 22, 23. и 24. Закона о Високом савету судства, члана 100. став 4. Закона о судијама, чл. 27. и 28. Закона о уређењу судова, као и одредбе чл. 93, 94, 95. и 98. раније важећег Закона о прекршајима и потом образлаже да је оспорена одредба члана 8. Закона норма прелазног карактера чије дејство је ограничено само на прве изборе за чланове сталног састава Високог савета судства из реда судија, будући да су органи за прекршаје престали са радом 1. јануара 2010. године, тако да више није могућ избор судија из реда судија за прекршаје, а поред тога и из разлога што мандат изборних чланова Високог савета судства траје пет година, те ће приликом наредних избора већина судија прекршајних судова и Вишег прекршајног суда бити судије на сталној судијској функцији, што значи и да ће имати право да бирају кандидате за чланове овог органа из реда судија. Наводи се да, имајући у виду тренутну структуру судија у прекршајним судовима и Вишем прекршајном суду, изузетак предвиђен чланом 8. Закона спречава да „судије једне врсте судова посебне надлежности не буду представљене у Високом савету судства, што би било супротно међународним документима и општеприхваћеним правилима међународног права“. Из наведених разлога законодавац сматра да предвиђени, привремени, изузетак представља посебну меру која је уведена ради постизања пуне равноправности у смислу члана 21. став 4. Устава и да се оправдано односи само на судије које су први пут биране из реда судија за прекршаје и то у прекршајне судове или Виши прекршајни суд, јер с обзиром на одредбе чл. 27. и 28. Закона о уређењу судова и чл. 93. и 94. раније важећег Закона о прекршајима, постоји континуитет у надлежности између

органа за прекршаје и прекршајних судова, а циљ спорне законске одредбе је да се „омогући представљање у Високом савету судства судија једне врсте судова“. Имајући у виду наведено, износи се мишљење да оспорена одредба члана 8. Закона није несагласна са Уставом.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио следеће:

Законом о изменама и допунама Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 101/10) прописано је да право да бирају кандидате за чланове Високог савета судства имају само судије са сталном судијском функцијом (члан 3), док одредба члана 8. Закона садржи изузетак од прописаног правила, тако да право да бирају чланове сталног састава Високог савета судства из реда судија са листе кандидата судија основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда имају и судије прекршајних судова и Вишег прекршајног суда изабране на судијску функцију из реда судија за прекршаје. Оспореним законом такође је прописано да се из основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда бирају два изборна члана Савета из реда судија (члан 1).

Одредбама члана 21. Устава Републике Србије, које су од значаја за оцену уставности члана 8. Закона, 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). Такође, одредбама члана 153. Устава је утврђено да изборне чланове Високог савета судства, између осталог, чине шест судија са сталном судијском функцијом (став 4), као и да мандат чланова Високог савета судства траје пет година, осим за чланове по положају (став 6).

Приликом оцене уставности оспорене законске одредбе, Уставни суд је имао у виду и следеће:

Чланом 100. став 4. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС, 104/09 и 101/10) прописано је да се првим избором судије сматра избор судије на дужност у складу са раније важећим законима, при чему се именовање судије за прекршаје не сматра првим избором.

Одредбама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10) предвиђено је да прекршајни суд у првом степену суди у прекршајним поступцима ако није надлежан орган управе, одлучује о жалбама на одлуке које у прекршајном поступку доносе органи управе и врши друге послове одређене законом (члан 27), као и да Виши прекршајни суд одлучује о жалбама на одлуке прекршајних судова, о сукобу и преношењу месне надлежности прекршајних судова и врши друге послове одређене законом (члан 28).

Према одредбама раније важећег Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93 – одлука УС, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97 – одлука УС, 36/98, 44/98 и 55/04), прекршајни поступак у првом степену водио је општински орган за прекршаје, ако за вођење поступка није био надлежан орган управе (члан 93), а о жалбама на одлуке општинских органа за прекршаје, о жалбама које у прекршајном поступку донесу органи државне управе, о сукобу и преношењу месне надлежности општинских органа за прекршаје са свог подручја, одлучивало је Веће за прекршаје (члан 94). Првостепени и другостепени поступак су водиле и у њима одлучивале судије за прекршаје (члан 95), које је именovala Влада, на предлог министра правде и то на период од осам година (члан 98).

У току поступка избора судија у судове опште и посебне надлежности, спроведеног на основу одредаба Закона о судијама из 2008. године, у прекршајне судове и Виши прекршајни суд изабрано је укупно 516 судија, од којих 9 са сталном судијском функцијом, а 507 на трогодишњи период – као лица која се први пут бирају на судијску функцију (преко 98%), од чега су 464 раније судије за прекршаје. Са друге стране, у овом истом поступку, у основне судове је изабрано 858 судија са сталном судијском функцијом.

Према одредби члана 3. оспореног Закона, право да бирају кандидате за чланове Високог савета судства (у даљем тексту: Савет) у судовима свих врста и степена имају само судије са сталном судијском функцијом, али не и судије које су први пут изабране на судијску функцију са мандатом од три године. Оспореном одредбом члана 8. Закона, изузетно од одредбе члана 3. овог закона, дато је право да бирају кандидате за чланове сталног састава Савета и судијама прекршајних судова и Вишег прекршајног суда које су изабране на трогодишњи период из реда судија за прекршаје. Стога се поставило питање да ли је давање права да бирају своје представнике у сталном саставу Савета једној категорији судија које нису са сталном судијском функцијом, сагласно са начелом једнакости и забране сваког вида дискриминације из члана 21. Устава.

Уставни суд је најпре констатовао да разлике у погледу уживања неког права утврђеног законом унутар једне групе лице не представљају дискриминацију уколико за разликовање постоји објективно и разумно оправдање.

Уставни суд сматра да у конкретном случају постоји објективно оправдање за изузетак прописан оспореном одредбом члана 8. Закона, према коме је право да бирају кандидате за чланове сталног састава Савета дато и једној групи судија изабраних на судијску функцију са мандатом од три године. Наиме, одредба члана 3. оспореног Закона даје само судијама са сталном судијском функцијом право да бирају кандидате за Савет. Међутим, на основу те одредбе Закона, а полазећи од тренутне структуре у судовима, право да бирају два кандидата за изборне чланове сталног састава Савета из реда судија са заједничке листе кандидата основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда имало би 858 судија са сталном судијском функцијом у основним судовима и само 9 судија са сталном судијском

функцијом у прекршајним судовима и Вишем прекршајном суду. То значи да би примена ове, наизглед, неутралне одредбе Закона, због незнатног броја судија које имају право да гласају у прекршајним судовима и Вишем прекршајном суду, фактички онемогућила да судије у тој врсти судова посебне надлежности имају представника у сталном саставу Савета. Стога су постојали објективни разлози да законодавац предвиди изузетак од прописаног правила да само судије са сталном судијском функцијом имају право да бирају кандидате за чланове Савета, који је имао за циљ да омогући представљање судија прекршајних судова и Вишег прекршајног суда у сталном саставу Савета.

Уставни суд је оценио да постоји разумно оправдање због чега је право да бирају кандидате за чланове сталног састава Савета дато само судијама прекршајних судова и Вишег прекршајног суда изабраним из реда судија за прекршаје, а не и другим судијама тих судова са трогодишњим мандатом. Наиме, избор некадашњих судија за прекршаје у судове опште и посебне надлежности као лица која се први пут бирају на судијску функцију био је последица чињенице да првостепени и другостепени органи за прекршаје нису били део судске власти, те и судије ових органа нису биле биране на начин и по поступку који је био прописан за избор судија редовних судова, због чега функција коју су обављали, по својој правној природи, није имала карактер судијске функције. Међутим, судије за прекршаје су водиле прекршајни поступак, изрицале прекршајне санкције и фактички вршиле све друге законом предвиђене послове које сада врше судије прекршајних судова и Вишег прекршајног суда, као посебне врсте редовних судова. С обзиром на наведено, те чињеницу да је у саставу прекршајних судова тренутно око 90% судија који су на трогодишњи период бирани из редова судија за прекршаје, постоји разумно оправдање да управо те судије учествују у поступку гласања о предложеним кандидатима за чланове сталног састава Савета са листе основних, прекршајних и Вишег прекршајног суда.

По оцени Уставног суда, преференцијална мера прописана оспореним чланом 8. Закона сразмерна је циљу који се жели постићи – омогућавању представљања у сталном саставу Савета судија једне врсте судова посебне надлежности. Ова сразмера обезбеђена је на два начина. Прво, оспорена одредба члана 8. Закона је по својој правној природи привременог карактера и њено правно дејство треба да се исцрпи окончањем поступка првог избора чланова сталног састава Савета. Ово из разлога што су општински органи за прекршаје и већа за прекршаје престали са радом 1. јануара 2010. године, почетком рада прекршајних судова и Вишег прекршајног суда, те тако истеком петогодишњег мандата на који се бирају изборни чланови Савета у судовима опште и посебне надлежности у Републици Србији више неће бити судија које су први пут бирани из реда ранијих судија за прекршаје на трогодишњи период. Приликом наредних избора чланова Савета из реда судија, већина судија прекршајних судова и Вишег прекршајног суда ће као судије са сталном судијском функцијом имати право да, сагласно члану 3. оспореног Закона, бирају кандидате за чланове овог органа из реда судија.

Друго, оспорена одредба Закона се не односи на све судије са трогодишњим мандатом у прекршајним судовима и Вишем прекршајном суду.

Полазећи од свега изложеног, прихватајући уставноправну утемељеност прописаног изузетка да судије које су први пут биране за судије прекршајних судова и Вишег прекршајног суда из реда судија за прекршаје имају право да бирају кандидате за чланове сталног састава Савета из реда судија, Уставни суд је обуставио поступак за оцену уставности оспорене одредбе члана 8. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду.

На основу наведеног и одредбе члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број УЗ-3/2011 од 17. марта 2011. године

Пресуђена ствар

**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. тачка 4)**

Оспореном одредбом прописано је да права у складу са овим законом 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.

Како је о спорном правном питању Суд већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је захтев одбацио.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Одбацује се захтев за оцену уставности 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“, бр. 123/07 и 30/10).

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности 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“, бр. 123/07 и 30/10). У иницијативи 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. Подносилац иницијативе сматра да је оспорена одредба Закона непрецизна и да даје могућност различитог тумачења и поступања, па тако представља основ за дискриминацију радника и бивших запослених 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 остварили у складу са Законом о приватизацији.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 2. став 1. тачка 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) прописано да права у складу са овим законом 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.

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 оспорене 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“, 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). Уставни суд је у предмету IУз-220/2009, на седници одржаној 21. октобра 2010. године, Решењем одбацио захтеве 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, на основу одредбе члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

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 оспорене одредбе члана 25. став 1. тачка 4) Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације Суд већ одлучивао, а да 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, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУз-1534/2010 од 10. фебруара 2011. године

Закон о путним исправама
(„Службени гласник РС“, број 90/07)
– члан 26. став 1.

Не може се сматрати да Закон о путним исправама, прописујући да се образац путне исправе који је штампан на српском језику и ћириличким писмом – попуњава латиничким писмом, утиче на суштину зајемченог права на језик и писмо које се остварује у свим осталим аспектима службене употребе српског језика и ћириличког писма.

Како право Европске уније стандардизује процедуре за издавање пасоша и других путних докумената за државе чланице, а ове стандарде прихватају и друге земље које намеравају да уђу у уговорне односе са Европском унијом и прикључе се Шенгенском споразуму ради олакшица у визном режиму, оспореним Законом и Правилником о обрасцима пасоша, дипломатског пасоша и службеног пасоша, који је на основу овог закона донео министар унутрашњих послова, прихваћени су стандарди за израду образаца путних исправа и у Републици Србији.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се захтев за оцењивање уставности одредбе члана 26. став 1. Закона о путним исправама („Службени гласник РС“, број 90/07).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредбе члана 26. став 1. Закона наведеног у изреци. У иницијативи се наводи да оспорена одредба Закона није сагласна одредби члана 10. став 1. Устава Републике Србије, која одређује да је ћирилично писмо у службеној употреби и указује да српски језик има само једно писмо – српску ћирилицу, због чега попуњавање образаца путних исправа „искључиво“ на латиници значи „одбацивање ћирилице у службеној употреби и онемогућавање правилног коришћења српског језика“. Такође, иницијатор сматра да би се допуном члана 26. став 1. Закона, да се подаци у путне исправе обавезно уписују и ћириличким писмом на српском језику, „обезбедила уставност закона“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 26. став 1. Закона о путним исправама („Службени гласник РС“, број 90/07) прописано да се обрасци путних исправа и виза штампају на српском језику, ћириличким писмом и на енглеском и француском језику, а попуњавају на српском језику, латиничким писмом.

Уставни суд је констатовао да је на седници одржаној 22. децембра 2009. године, у предмету IУ-133/2008 одлучивао о иницијативи поднетој 23. јула 2008. године, којом је тражено покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 26. ст. 1. до 3. истог закона о путним исправама.

Решењем IУ-133/2008 од 22. децембра 2009. године Уставни суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 26. ст. 1. до 3. Закона о путним исправама. Ценећи наводе садржане у разматраној иницијативи којима су биле оспорене наведене законске одредбе, Суд није нашао да су оне несасгласне са одредбама члана 1, члана 10. став 1, члана 19, члана 21. ст. 1. до 3, члана 79. став 1. и члана 97. тачка 5) Устава. Том приликом Уставни суд је стао на становиште да иако Уставом није изричито предвиђено законско прописивање начина остваривања права на службену употребу српског језика и ћириличног писма, оспореним одредбама Закона се уређује ситуација када је прописивање писма којим ће се вршити попуњавање путне исправе неопходно за остваривање овог права у специфичним приликама преласка државне границе ради путовања и боравка у иностранству, односно могућности грађанина Републике Србије да докаже свој идентитет и држављанство у иностранству. Такође, Уставни суд је, ценећи наводе иницијатора, у донетом решењу навео да се никако не би могло сматрати да Закон о путним исправама, прописујући да се образац путне исправе – који је штампан на српском језику и ћириличким писмом

– попуњава латиничким писмом, утиче на суштину зајемченог права на језик и писмо које се остварује у свим осталим аспектима службене употребе српског језика и ћириличког писма. Уставни суд је разматрајући наводе иницијатора у вези са оспореним одредбама Закона имао у виду и право Европске уније које чврстим правилима стандардизује процедуре за издавање пасоша и других путних докумената за државе чланице и да ове стандарде прихватају и друге земље које намеравају да уђу у уговорне односе са Европском унијом и прикључе се Шенгенском споразуму од 14. јуна 1985. године, како би и њихови грађани могли да путују у земље чланице Европске уније без виза. Због тога су Закон о путним исправама и Правилник о обрасцима пасоша, дипломатског пасоша и службеног пасоша, који је на основу овог закона донео министар унутрашњих послова, прихватили те стандарде за израду образаца путних исправа и у Србији.

С обзиром на то да Уставни суд, ценећи наводе ове иницијативе поднете 26. фебруара 2010. године у вези са оспораваном одредбом члана 26. став 1. Закона, није нашао да из нових навода и разлога има основа за поновно одлучивање, иницијативу је одбацио.

Уставни суд је такође, утврдио да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује о захтеву за допуну члана 26. став 1. Закона, што се предлаже у иницијативи.

На основу изнетог и одредбе члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је донео Решење као у изреци. Решење Уставног суда

Број ПУз-778/2010 од 31. марта 2011. године

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

Закон о унутрашњим пословима
(„Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91,
54/96, 25/2000, 8/01 и 106/03)
– члан 34. став 1. тачка 2)

Оспореним одредбама Закона уређене су последице постојања безбедносних сметњи за заснивање радног односа, као и настанка безбедносних сметњи у току трајања радног односа у органима унутрашњих послова, односно у органима полиције због којих радни однос не би ни био заснован да су у време заснивања постојале.

О спорним правним питањима Уставни суд је већ одлучивао у предметима ПУ-346/95 и ПУз-13/2008, у којима је донео решења 7. марта 1996. године и 15. јула 2010. године, којима није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорених законских одредаба.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Одбацују се захтеви за оцењивање уставности одредаба члана 110. став 3. и чл. 111. и 168. Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05) и одредбе члана 34. став 1. тачка 2) Закона о унутрашњим пословима („Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/2000, 8/01 и 106/03).

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за утврђивање несагласности одредаба чл. 111. и 168. Закона из тачке 1) са Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09).

Образложење

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 110. став 3. и чл. 111. и 168. Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05) и члана 34. став 1. тачка 2) Закона о унутрашњим пословима („Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/2000, 8/01 и 106/03). У једној иницијативи се наводи да је одредба члана 110. став 3. Закона о полицији, којом је прописано да се у радни однос за обављање послова у Министарству не може примити лице против кога се води кривични поступак за дело које се гони по службеној дужности, супротна одредбама члана 34. ст. 3. и 4. Устава Републике Србије којима је утврђено да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком суда и да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правоснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правоснажно одбијена или поступак правоснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку. Из истих разлога, подносилац иницијативе је оспорио и одредбу члана 34. став 1. тачка 2) раније важећег Закона о унутрашњим пословима. У другој иницијативи се оспорава одредба члана 168. у вези с чланом 111. Закона о полицији, према којој полицијском службенику, односно другом запосленом може престати радни однос ако током његовог рада у Министарству настану безбедносне сметње због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су постојале у време заснивања. Ово из разлога што према оспореним одредбама Закона полицијском службенику или другом запосленом лицу може престати радни однос у Министарству само на основу чињенице да је против њега покренут кривични поступак, док истовремено друго лице може да заснује радни однос и ако је осуђено правоснажном пресудом надлежног суда на безусловну казну затвора у трајању до три месеца. На овај начин су, по мишљењу иницијатора, грубо прекршене одредбе чл. 21. и 53. Устава, којима се гарантује једнакост свих

грађана пред Уставом и законом, као и право грађана да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.

У претходном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05) прописано: да се у радни однос за обављање послова у Министарству не може примити лице које је осуђивано због кривичног дела за које се гони по службеној дужности или против кога се води кривични поступак за такво кривично дело или које је осуђивано на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца или коме је служба у државном органу или правном лицу са јавним овлашћењима престала због тешке повреде службене дужности правоснажном одлуком надлежног органа (члан 110. став 3); да полиција може о лицу које жели да заснује радни однос у Министарству ради извршавања задатака у полицији да прикупља податке уз писмену сагласност тог лица, као и податке на основу којих утврђује безбедносне сметње за извршавање задатака у полицији, а безбедносна провера обухвата проверу података утврђених прописима о условима за добијање оружаног листа, као и података које кандидат за заснивање радног односа даје у поступку заснивања радног односа (члан 111); да полицијском службенику, односно другом запосленом радни однос престаје и ако током његовог рада у Министарству настану безбедносне сметње из члана 111. овог закона због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су у време заснивања постојале, а решење о престанку радног односа доноси министар на образложени предлог директора полиције, односно функционера у чијој је надлежности обављање одређених послова и задатака уз који се прилаже и безбедносна провера као саставни део предлога, као и да против овог решења жалба није допуштена, али се може покренути управни спор (члан 168).

О уставности одредаба члана 110. став 3. и чл. 111. и 168. Закона о полицији, Уставни суд је већ одлучивао у предмету ИУз-13/2008 и на седници одржаној 15. јула 2010. године донео Решење којим није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности наведених одредаба Закона. Притом је Уставни суд изразио став да се оспорена одредба члана 110. став 3. Закона не може довести у уставноправну везу са Уставом утврђеном садржином права на правну сигурност у казненом праву из члана 34. став 1. Устава, из разлога што Устав гарантује да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованом на закону није било предвиђено или кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена, док се оспореном одредбом уређује у којим случајевима правоснажно осуђено лице или лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело не може заснивати радни однос у полицији. По оцени Уставног суда, ова законска одредба није несагласна ни праву на претпоставку невиности гарантованом одредбом члана 34. став 3. Устава јер, с једне стране, немогућност заснивања радног односа везује за постојање правоснажне одлуке суда или другог надлежног органа којим је утврђена одговорност одређеног лица, а с друге

стране, прописивање да је кривични поступак који се води против неког лица, дакле случај када постоји основана сумња да је то лице извршило кривично дело које се гони по службеној дужности, не представља кршење претпоставке невиности, већ легитиман разлог да такво лице не може, док траје кривични поступак, засновати радни однос у државном органу који у обављању послова заштите безбедности лица и имовине управо треба да ради на пословима откривања или на пословима у вези с откривањем учинилаца кривичног дела и пружању других видова заштите грађана и имовине. Оцењујући одредбе чл. 111. и 168. Закона, Уставни суд је констатовао да су оспорене одредбе донете сагласно овлашћењима законодавца из члана 97. тач. 4) и 8) Устава да уреди рад Министарства унутрашњих послова као републичког органа, те да у оквиру наведених уставних овлашћења пропише посебне услове за пријем у радни однос одређеног лица и могућност престанка радног односа полицијском службенику из разлога који су предвиђени оспореном одредбом Закона.

О уставности одредбе члана 34. Закона о унутрашњим пословима, којом је било прописано да лице може бити примљено у радни однос у Министарству унутрашњих послова ако се против њена не води кривични поступак за кривично дело које се гони по службеној дужности, Уставни суд је, такође, већ одлучивао у предмету IУ-346/95 и на седници одржаној 7. марта 1996. године донео Решење којим није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности ове одредбе Закона. Притом је Уставни суд изразио став да су услови и начин пријема кандидата у Министарству, као и начин и услови престанка радног односа уређени законом, да важе за све запослене у Министарству унутрашњих послова и да нема повреде уставног начела о једнаким правима и дужностима и једнакој заштити права пред државним органима.

Имајући у виду да се у конкретном случају ради о захтеву за оцењивање уставности одредаба закона 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 одбацио захтеве, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 1) изреке.

Уставни суд је, такође, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену сагласности одредаба чл. 111. и 168. Закона о полицији са одредбама Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09), јер према члану 167. Устава није надлежан за оцену међусобне сагласности општих аката исте правне снаге, решавајући као у тачки 2) изреке.

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

Решење Уставног суда

Негоспашак йроцесних йреийоспашки

Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије
(„Службени гласник РС“, број 98/06)
– члан 7. став 2.

Уставни суд је констатовао да Устав од 2006. године (у члану 167.), као ни Устав од 1990. године (у члану 125.) не утврђује уставни закон као акт који подлеже уставној судској контроли.

Према ставу Уставног суда о правном карактеру Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије и надлежности Уставног суда за његову оцену од 9. марта 1995. године, Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије има карактер прелазних уставних одредби и у Уставу нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности уставног закона. Како наведени став након спроведене процедуре преиспитивања није промењен ни поводом предлога и иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима оспорене одредбе Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године, Уставни суд је донео закључак о њиховом одбацивању.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацују се предлози и иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима одредбе члана 7. став 2. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднети су предлози и иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима одредбе члана 7. став 2. Уставног закона наведеног у изреци. У предлозима се наводи да „примена Закона о судијама и Закона о Високом савету судства указује на закључак да се одредба члана 7. став 2. Уставног закона за спровођење Устава РС користи као правни основ за прекид сталности судијске функције“, те да стога оспорена одредба која предвиђа да судијама које сада обављају судијску функцију ова функција престаје мимо законом прописаних услова, није у сагласности са чланом 148. Устава. Како између ранијег и важећег Устава постоји уставноправни континуитет, те да и Устав од 1990. године у члану 101. став 1, као и Устав од 2006. године у члану 146.

став 1, гарантују сталност судијске функције, оспореним чланом Уставног закона, по мишљењу предлагача, супротно Уставу, прекида се уставом и међународним актима гарантована сталност судијске функције. Оспорена одредба има и повратно дејство супротно члану 197. Устава јер се, како наводе предлагачи, ретроактивно прекида сталност судијске функције судија која је стечена у складу са Уставом и законом који су важили у време њиховог избора, а грађанима угрожава право на правично суђење пред независним и непристрасним судом. Сматрају да је Уставни закон „технички закон“ донет по другачијој процедури од Устава и стога „мање правне снаге од Устава“, те да се овим законом не може уређивати суштина друштвених односа, посебно не на начин супротан Уставу, јер би то значило да се мења сам Устав „а свака промена Устава која се односи на уређење власти морала би да буде потврђена на референдуму (члан 203. став 7. Устава)“. Подносиоци предлога поднели су и захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи које су предузете на основу оспорене одредбе Закона. И поднетом иницијативом уставност одредбе члана 7. став 2. Уставног закона оспорена је из у основи истоветних уставноправних разлога.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 7. став 2. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) прописано да ће се избор судија и председника осталих судова извршити најкасније у року од једне године од дана конституисања Високог савета судства.

Уставом Републике Србије је утврђено: да Уставни суд, поред осталог, одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 167. став 1. тачка 1)); да се за спровођење промене Устава доноси уставни закон и да се уставни закон доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика (члан 205). И Устав Републике Србије на основу кога је оспорени закон донет је у одредбама члана 134. предвиђао: да се за спровођење Устава доноси уставни закон (став 1), да уставни закон доноси Народна скупштина двотрећинском већином од укупног броја народних посланика (став 2), да уставни закон за спровођење промене Устава проглашава Народна скупштина (став 3) и да уставни закон ступа на снагу истовремено са променом Устава (став 4)

У вези с поднетим захтевима Уставни суд је констатовао да Устав од 2006. године (у члану 167), као и Устав од 1990. године (у члану 125) не утврђује уставни закон као акт који подлеже уставносудској контроли и да уставни закон, као посебан акт, Устав предвиђа једино у одељку Промена Устава којим су уређени поступак промене Устава (чл. 203. и 204. Устава од 2006, односно чл. 132. и 133. Устава од 1990. године) и уставни закон (члан 205. Устава од 2006, односно члан 134. Устава од 1990. године). Такође, Уставни суд је констатовао и да према ставу Уставног суда о правном карактеру Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије и надлежности Уставног суда за његову оцену од 9. марта 1995. године, Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије има карактер прелазних уставних

одредби и да у Уставу нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности уставног закона, да ће захтеве за оцену уставности одредби Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, Уставни суд одбацити с позивом на члан 125. Устава Републике Србије и да законе и друге опште правне акте, који су донети на основу и ради примене одредби Уставног закона, Уставни суд оцењује у односу на одговарајуће одредбе Устава Републике Србије. Полазећи од тога да је наведени став Уставни суд заузео у односу на Уставни закон који је донет за спровођење Устава Републике Србије од 1990. године, а да је предлозима и иницијативом оспорена уставност Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године, Уставни суд је у току претходног поступка, сагласно одредбама члана 92. Пословника о раду Уставног суда, размотрио предлог Комисије за праћење остваривања уставности и законитости за промену става Суда од 9. марта 1995. године, који се односи на правни карактер Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије и надлежност Уставног суда за његову оцену. На седници Уставног суда одржаној 16. децембра 2010. године, Суд је констатовао да предлог Комисије није усвојен, односно да поменути став Суда од 1995. године није промењен.

Полазећи од тога да одредбама члана 167. Устава није утврђена надлежност Уставног суда да оцењује сагласност уставног закона са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, а имајући у виду став Уставног суда о правном карактеру Уставног закона и надлежности Уставног суда за његову оцену, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одбацио предлоге и иницијативу. Будући да није надлежан за оцену уставности оспореног закона Уставни суд је, као беспредметне, одбацио и захтеве за обуставу извршења појединачних аката и радњи које су предузете на основу оспорене одредбе Уставног закона.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 48. 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), донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број IУз-356/2009 од 7. јула 2011. године

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Закључак Уставног суда IУз-356/2009
од 7. јула 2011. године

I

1. Уставни суд је на седници од 7. јула 2011. године, у предмету број IУз-356/2009, већином гласова, донео Закључак којим је одбацио предлоге и иницијативу за утврђивање неуставности и несавласности са општеприхваћеним

правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима одредбе члана 7. став 2. *Уставној закона за спровођење Устава Републике Србије* („Службени гласник РС“, број 98/06). Суд се, с позивом на члан 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), огласио ненадлежним за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, полазећи од тога да у одредбама члана 167. Устава није утврђена надлежност Уставног суда да оцењује сагласност уставног закона са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, а имајући у виду став Уставног суда од 9. марта 1995. године.

У образложењу Закључка је, поред осталог, наведено да Устав од 2006. године, као и Устав од 1990. године, „не утврђује уставни закон као акт који подлеже уставној судској контроли“, и да „уставни закон, као посебан акт, Устав предвиђа једино у одељку о Промени Устава...“. Суд потом констатује да према ставу Уставног суда (од 9. марта 1995. године) уставни закон „има карактер прелазних уставних одредби и да у Уставу нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности уставног закона“,¹ те да ће „захтеве за оцену уставности одредби Уставног закона за спровођење Устава Суд одбацити“. У образложењу Закључка се даље наводи да је Суд у току претходног поступка размотрио предлог Комисије Суда за праћење остваривања уставности и законитости, али да предлог Комисије није усвојен, односно „да поменути став Суда од 1995. године није промењен“.

2. За разлику од судија који су гласали за поменути Закључак (и образложење), сматрала сам да су постојали уставноправни разлози, али и обавеза Уставног суда да, полазећи од решења садржаних у одредбама Устава из 2006. године, утврди правну природу уставног закона за спровођење Устава, полазећи од његове форме и садржине, односно његов правни карактер и место у правном поретку Републике Србије, и да у циљу успостављања што потпуније заштите уставности определи своју надлежност у односу на контролу и оцену сагласности уставних закона са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

Дакле, у овом предмету, пред Уставним судом, поставила су се два претходна питања (а о којима Уставни суд у својој пракси није имао конзистентне ставове): *прво*, каква је правна природа уставног закона са становишта одредаба Устава из 2006. године и где је његово место у правном поретку; *друго*, да ли одредбе Устава које су од значаја за утемељење и остваривање правне (уставне) државе и одредбе које се односе на улогу Уставног суда у заштити Устава, пружају могућност Уставном суду да заснује своју надлежност и у односу на оцену уставности уставног закона.

У одговору на ова питања, Суд је требало да се одвоји од свог досадашњег, у основи уско – језичког тумачења одредаба чл. 167. и 205. Устава (односно чл. 125. и 134. Устава из 1990. године), и да у циљу подупирања

1 Овај став Суда изражен је у Одлуци донетој у предмету број IY-56/92, од 28. априла 1995. године. Видети: *Ставови Уставној суда – њеречишћени шексј*, Уставни суд Републике Србије, Београд, април 2011, стр. 39.

изградње Републике Србије као правне државе и афирмације сопствене улоге чувара Устава, своје становиште о правној природи уставног закона и његовом односу према Уставу, с једне стране, а с друге, према општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, утемељи на систематском и циљном тумачењу целине уставних решења која се односе на владавину Устава (права), на место Устава у правном поретку земље и на улогу Уставног суда у обезбеђивању и заштити уставности. Наиме, Суд је интерпретацијом наведених уставних одредби, у повезаности са темељним одредбама Устава о јединству правног поретка (кога чине и општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори) и његовим јемствима, као и одредаба о хијерархији правних аката и уставносудском надзору, требало да определи правни карактер уставног закона, односно његово место у правном систему (без обзира на то што се у одредбама Устава о хијерархији правних аката уставни закон изричито не помиње), те да се огласи надлежним за контролу његове уставности.

И у упоредном праву често се срећу уставни текстови који се изричито не изјашњавају о контроли уставности уставних закона. Међутим, то није била препрека да уставни судови од ауторитета, стваралачким и еволутивним тумачењем устава, у складу са основним циљевима правне државе и сврхом контроле уставности, своју надлежност протегну и на контролу уставности ових аката, и то не само на контролу њихове „поступовне ваљаности“, већ и њихове уставности у материјалном смислу, односно да се изричито изјасне да су надлежни за контролу уставности ових аката, у једном или у оба њена својства.² Ваљаних уставно правних разлога није било да и наш Уставни суд тако не поступи, тим пре што је поменути став Суд заузео 1995. године, и то у односу на Устава од 1990. године и Уставни закон који је донет за спровођење тог Устава, а да је предлозима и иницијативом у предмету IУз-356/2009 године оспорена уставност Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године у односу на тај Устав.

Дакле, сматрам да је Уставни суд у овом предмету требало да заснује своју надлежност и да о спорним уставноправним питањима донесе одлуку у меритуму, тј. да најпре одлучи да ли је у процедуралном смислу оспорени Уставни закон усвојен и проглашен на уставноправно ваљан начин (будући да је донет и проглашен с позивом на одредбе члана 134. Устава из 1990. године који је већ био престао да важи), а потом да одлучи о његовој супстанцијалној, материјалној (не)уставности и тако садржински одлучи о томе да ли стоје или не стоје наводи предлагача и иницијатора да је оспорени „Уставни закон технички закон донет по другачијој процедури од Устава и стога мање правне снаге од Устава“; да се овим законом по Уставу не може уређивати суштина друштвених односа, посебно не на начин супротан Уставу јер би то значило да се мења сам Устав, а свака промена Устава која се односи на уређење власти морала би да буде потврђена на референдуму“.

2 У савременом уставном праву општеприхваћено је становиште о доступности контроле уставности поступка доношења и усвајања уставних закона, односно контроле њихове формалне уставности, без обзира на њихову правну природу и правну снагу.

3. За преиспитивање става Уставног суда Републике Србије од 9. марта 1995. године залагала сам се и раније, у стручним чланцима и расправама у оквиру Уставног суда. Ово питање је актуализовано након доношења новог Устава 2006. године, а посебно са покретањем уставног спора у предмету ИУз-356/2009. У Суду је, сагласно чл. 92. и 93. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 24/08), покренут и спроведен поступак преиспитивања поменутог става, али Суд није прихватио Мишљење и предлог своје Комисије која је подржала захтеве за промену наведеног става Суда и предложила Суду да утврди став по коме: „Уставни закон, као посебан акт за спровођење Устава, који је донет по процедури различитој од поступка доношења Устава, подлеже уставносудској контроли како у формалном тако и у материјалном смислу.“³

Усвајањем предложеног става Комисије, Уставни суд би се у суштини вратио на своје почетно становиште о правној природи спроведбеног уставног закона, о његовом месту у правном поретку, као и о надлежности Уставног суда да цени уставност овог закона. Оцењујући уставност одредаба чл. 19а и 19б Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 18/91), Уставни суд је у Одлуци донетој у предмету број ИУ-138/91 констатовао да је: „овај закон специфичан закон у правном поретку; да је то спроведбени закон којим се спроводи промена устава, те да с обзиром на то да само устав, односно акт промене устава, не може да буде предмет уставносудске контроле, уставни закон подлеже оцени уставности, као и други закони, без обзира на своју специфичну правну природу; да на то упућује и одредба члана 119. Устава Републике Србије према којој целокупни систем правних прописа мора да буде у складу са уставом, што значи да и уставни закон, као део тога система, подлеже оцени уставности у оквиру надлежности Уставног суда у смислу члана 125. Устава Републике Србије... с обзиром на то да уставни закон подлеже оцени уставности као и други закони, оспорене одредбе Уставног закона цењене су у односу на Устав Републике Србије“. Дакле, Суд је у овом предмету засновао своју надлежност на интерпретацији одредаба тадашњег Устава о уставном закону (као закону којим се спроводи промена Устава), о јединству и усклађености правног поретка са Уставом и о овлашћењу Суда да „одлучује о сагласности закона са Уставом“. Кратко речено, у поменутој одлуци Суд је стао на становиште да је *уставни закон за спровођење Устава, као специфичан закон, погодан за оцену уставности и да је за ту оцену надлежан Уставни суд.*

Међутим, ово полазно становиште Уставни суд мења већ 1995. године. Решењем донетим у предмету ИУ-56/92 од 28. априла 1995. године, Суд је одбацио захтев за оцену уставности члана 2. Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени

3 Видети: Мишљење Комисије за праћење остваривања уставности и законитости о захтеву за преиспитивање става Суда од 9. марта 1995. године (о правном карактеру Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије и надлежности Уставног суда за његову оцену), Су. број 3/8/10-6, од 7. децембра 2010. године.

гласник РС“, број 59/91),⁴ са образложењем да „према одредбама члана 125. Устава Републике Србије нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије. Мишљење је Уставног суда да Уставни закон за спровођење Устава, па и Уставни закон о изменама и допунама овог акта, *има карактер ирелазних уставних одредаби*, те је Суд решио да захтев иницијатора *одбаци збој ненадлежности*“.

Уставни суд Југославије је током 1991. и 1992. године вршио оцену уставности републичких уставних закона за спровођење устава република чланица (Србије, Хрватске и Словеније). Међутим, Савезни уставни суд 1996. године у основи, стаје на истоветно становиште као и Уставни суд Србије. Решењем донетим у предмету IУ број 156/96 овај Суд је одбацио иницијативу за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава СРЈ, наводећи да је „по схватању Савезног уставног суда Уставни закон за спровођење Устава СРЈ *акт и уставотворне власти и саставни део Устава, његове ирелазне и завршне одредбе, који не подлеже уставносудској контроли коју врши Савезни уставни суд*“.

4. О правном карактеру уставног закона за спровођење Устава и могућности контроле његове уставности ни у нашој правној теорији није било једнодушнoг става. Има аутора који наглашавају имуност уставног закона за спровођење Устава од контроле уставности, док су се други и пре више деценија, залагали за контролу уставности ових закона (бар до одређеног степена), било као посебне категорије уставног закона, било као специфичног (особеног) закона.⁵ То је свакако доприносило да у нашој земљи није било ни конзистентне уставне, односно уставносудске праксе, која би била утемељена на доследним доктринарним ставовима о правном карактеру уставног закона за спровођење устава и о могућности његове уставносудске контроле.

5. Подсетићемо само да се у савременој уставној пракси наилази на различите врсте (категорије) уставних закона, као и на разлике у погледу могућности њихове уставносудске контроле. Правна теорија, ове акте најчешће сврстава у неколико група. У *првој групи* су, пре свих, уставни закони којима се врше измене или допуне текста устава, и који се доносе по уставотворном поступку. Пошто је реч о једном од облика промене устава (поред амандманске), правило је да акти о промени устава који се доносе по уставотворном поступку, без обзира на њихов назив и облик, имају снагу

4 Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије из 1990. године, само за две године мењан је осам пута. Тим изменама уређивана су и поједина питања (својински односи, превремени избори) која су по својој природи уставна материја.

5 О потреби успостављања контроле уставности свих аката који нису устав, а тиме и уставног закона за спровођење устава видети: Ј. Ђорђевић, *Нови уставни систем*, Београд 1964. стр. 847. и даље; Р. Марковић, *Покрећане уставног система о уставности нормативних аката*, Београд, 1973, стр. 35. О карактеру уставног закона за спровођење устава према Уставу из 2006. године и његовој контроли видети: Р. Марковић, *Уставно право*, Приручник за полагање правосудног испита, Београд, 2009, стр. 27. и Б. Ненадић, *Предговор Закону о Уставном суду*, Београд, 2008, стр. 13.

устава и да не подлежу контроли уставности у материјалном смислу. *Другу групу чине уставни закони који регулишу уставну материју у одређеној области друштвеног живота, а који се такође доносе по поступку за доношење, односно промену устава.*⁶ Преовлађује мишљење да и ови уставни закони у формалном смислу имају ранг устава, односно да су уставни акти и да као такви нису предмет контроле уставности. У *пређој групи* су уставни закони који се доносе као акти за спровођење устава или његове промене (амандманске или уставно законске) и познати су под називом спроведбени уставни закони.⁷ Да ли ови закони могу бити предмет уставносудске контроле или не, зависи од опредељења њихове правне природе и њиховог места у хијерархији општих правних аката, као и од улоге и надлежност уставносудских институција у заштити уставности. *На крају*, у посебну групу сврставају се поједини уставни и други закони,⁸ који се налазе између устава и обичних закона – закони који се доносе по сложенијем поступку од обичних закона, али по једноставнијем и лакшем поступку од поступка усвајања устава, односно његове промене. То су, пре свега, тзв. органски закони – закони који најчешће уређују поједине институције државне власти, односно поједине државне органе, или одређена питања у домену људских права и слобода. Сматра се да ови закони, с обзиром на поступак њиховог доношења и њихово место у хијерархији правних аката, подлежу контроли уставности.

Дакле, одговор на питања да ли акти под називом „уставни закон“ потпадају под уставносудску контролу се не намеће сам по себи – јер се само по језичком одређењу и значењу њиховог назива не може *a priori* сматрати да су ти акти у формалном и материјалном смислу саставни део устава и да су равни уставу, или да су нижи од устава, односно да су више правне снаге од обичног закона, као што се *a priori* не могу сматрати сагласним са уставом, нити се у уставној, демократској држави *a priori* може искључити оцена формалне и материјалне уставности било ког акта са овим називом. Отуда се претходно мора сагледати форма и садржина сваког акта под називом уставни закон, а потом одредити његова правна природа, односно ранг у јединственом правном поретку.

6. За опредељивање правне природе оспореног Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године од значаја су следеће констатације.

Прво, овај закон спада у категорију спроведбеног уставног закона, који се доноси на основу изричитог уставног овлашћења, по посебној процедури и са садржином опредељеном Уставом. То је акт темпоралног карактера, чије је дејство временски ограничено и исцрпљује се протеком тим законом прописаних рокова (за прелаз из ранијег у новоустановљено уставноправно стање).

6 Такав је био и Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ, од 13. јануара 1953. године.

7 У овој групи су свакако и уставни закони за спровођење устава и уставних амандмана који се доносе у нашој земљи почев од 1963. године.

8 И закони потврђени на референдуму најчешће се убрајају у ову групу.

Друго, оспорени Уставни закон донет је и проглашен на основу одредаба члана 134. Устава из 1990. године – устава који је већ био престао да важи (даном проглашења, односно ступањем на снагу Устава из 2006. године). С обзиром на то, оправдано се поставило питање да ли ту чињеницу треба сматрати очигледном омашком (превидом) његових редактора који су се у правном основу одлуке о проглашењу овог закона позвали на те одредбе,⁹ која не може имати значајније дејство на формалну уставност Уставног закона (тим пре што су решења о спроведбеном уставном закону у Уставу из 2006. и Уставу из 1990. године у суштинском смислу истоветна – у погледу овлашћења за доношење, поступка усвајања и садржине закона), или би ово позивање на одредбе Устава који је престао да важи, а не на одредбе Устава који је на снази у време доношења и проглашења Уставног закона, у строго правном смислу, морало водити констатацији и оцени Уставног суда о његовој неуставности у формалном смислу. Без обзира на које становиште би о овом спорном питању стао Уставни суд, он је ту чињеницу требао да утврди и да се о њој изјасни у својој одлуци.

Треће, овај закон није донет од истог доносиоца, нити је усвојен по истом поступку као Устав за чије спровођење је донет, већ по процедури знатно лакшој од доношења Устава, али тежој од доношења “обичног” закона. Наиме, он је донет по поступку који представља комбинацију поступка доношења Устава (или његове ревизије) и поступка доношења закона. Усвојен је двотрећинском већином од укупног броја народних посланика и проглашен од стране Народне скупштине, што су својства поступка доношења Устава. Међутим, у поступку његовог доношења изостале су значајне фазе уставотворног поступка: није било фазе предлагања, односно разматрања и одлучивања о предлогу за доношење уставног закона, није се износио на републички референдум који је за Устав био обавезан (и тешко достижан, односно захтеван у погледу прописане већине), његово проглашење Народна скупштина није вршила на свечаној седници итд.¹⁰ Имајући у виду да је оспорени Уставни закон донет по краћем, али и по знатно једноставнијем поступку од поступка доношења Устава (његов предлагач је била Влада; у његову припрему и доношење био је укључен знатно мањи број субјеката од оног укљученог у припрему и поступак доношења Устава; изостала је

9 Предлагач оспореног Уставног закона – Влада је текст Предлога овог закона припремала и доставила Народној скупштини у време важења ранијег Устава и било је очекивано, сагласно Уставу и већ устаљеној, дугогодишњој уставној пракси, да ће уставни закон бити проглашен истог дана кад и Устав за чије спровођење доноси. Међутим, то се није догодило, пре свега, због несаслагласности и разлика испољених у Народној скупштини о решењима овог закона и немогућности да се о предложеном тексту постигне двотрећинска већина.

10 Указаћемо да је први Уставни закон за спровођење Устава СРС из 1963. године („Службени гласник СРС“, број 14/63) донет *по њој* за *промену Устава*, на основу члана 41. тачка 5. Уставног закона НРС из 1953. године. И Уставни закон за спровођење амандмана V и VII из 1969. године и Уставни закон за спровођење Устава од 1974. године донети су по поступку за доношење Устава. Међутим, Уставни закон за спровођење амандмана из 1989. године је први пут донет по посебном поступку, који је био лакши од поступка промене Устава, а тежи од поступка доношења закона.

расправа и изјашњавање о предлогу за доношење уставног закона; није изношен на јавну расправу и др.), као и да је проглашен два дана након ступања на снагу Устава,¹¹ а не истовремено са Уставом,¹² овај закон се у формалноправном смислу не може сматрати уставним актом. Дакле, то што доносилац оспореног Уставног закона и Устава није исти, и што им ни поступак по коме су донети, ни форма, нису истоветни, овом акту ускратило је уставну снагу и сврстало га у акте слабије, ниже (мање) правне снаге од Устава.

Четири, предмет његовог уређивања изричито је одређен Уставом, као претходећим актом. По свом предмету овај закон се разликује од Устава (и од других закона). Њиме се не могу уређивати питања која су предмет уређивања Устава, већ само она питања која су по садржини „спровођење промене Устава“. Овај закон не разрађује одредбе Устава у циљу остваривања Устава што се чини другим законима које доноси Народна скупштина у вршењу законодавне власти и уређивању друштвених односа у разним областима друштвеног живота, већ његова решења треба да обезбеде услове и „процесне претпоставке“ за прелаз из једног (ранијег) у друго (ново) уставноправно стање.¹³ Дакле, његова садржина је ограничена, односно омеђена и условљена његовим циљем („спровођење промене устава“) и он служи за оживотворење „материјалних норми уставног карактера и организационих решења предвиђених уставом“.

Пет, у ситуацији кад Устав не садржи прелазне одредбе, улогу тих одредаба преузео је овај закон. Међутим, и ако би се у садржинском смислу његове одредбе могле сматрати својеврсним „прелазним и завршним одредбама“, односно да су то одредбе „преводнице“ (неки кажу и одредбе „копче“) или „мостови“ између новог и старог уставног стања, оне у формалном смислу ипак нису уставне одредбе, односно одредбе са снагом уставне норме (јер нису донете од истог доносиоца, нити усвојене по истоветном поступку у коме је донет Устав). Уз то, норме овог Уставног закона нису уставне норме ни у номотехничком (текстуалном) смислу, јер оне нису

11 Устав и Уставни закон за његово спровођење 2006. године нису усвојени истог дана у Народној скупштини, нити су истовремено и на истоветан начин проглашени, што значи да нису ни ступили на снагу истог дана. Уставни закон није проглашен на седници 8. новембра 2006. године кад и Устав, већ два дана касније – 10. новембра 2006. године. Наиме, иако је оспорени Уставни закон донет са позивом на одредбе члана 134. Устава из 1990. године, који је предвиђао да уставни закон проглашава Народна скупштина истовремено са Уставом, и да ова два акта ступају на снагу истовремено, то се у пракси није десило.

12 Иначе, сви уставни закони за спровођење устава, односно промена устава у Републици Србији од 1963. до 2006. проглашавани су и ступали су на снагу истовремено и на исти начин као и устав (или уставна промена) за чију примену су доношени.

13 У нашој уставној пракси спроведбени уставни закони, по правилу, садрже одредбе о примени, односно ступању на снагу појединих одредаба устава; рокове за примену одредаба устава о организацији власти на нивоу републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, рокове за расписивање и одржавање избора; рокове за усаглашавање законодавства са уставом и сл. У основи истоветну садржину има и оспорени Уставни закон, с тим што овај закон садржи и одређене „граничне“ одредбе (пре свега мисли се на чл. 6–9. и члан 18), које делимично садрже решења којима се уређују и одређена питања уставног карактера.

саставни (интегрални) део текста Устава. Да овај закон не чини саставни део Устава, односно његове „прелазне“ одредбе у формалном смислу, како то стоји у образложењу Закључка Суда, произилази и из тога што ни Устав, ни Уставни закон, не садрже одредбу која тако нешто утврђује. Правило је у доброј уставној пракси да уставотворац или доносилац уставног закона, то изричито утврђују, посебно у ситуацији истовременог постојања два или више различитих аката са уставном снагом. Норме устава у једној држави у формалноправном смислу чине норме које су садржане у самом уставу, односно које чине његов део у текстуалном (техничком) смислу, без обзира на њихову садржину; затим норме других аката које уставотворна власт доноси по истом поступку као и устав и које уређују уставну материју, односно којима се врше промене устава (што се такође и у номотехничком погледу изражава у посебним одредбама тих аката, а у којима се утврђује њихов однос према уставу), као и норме оних правних аката за које се у уставу изричито каже да те одредбе, односно ти други акти (посебни, одвојени од текста устава) чине његов саставни део. Дакле, без обзира на суштинску и логичку повезаност Устава и његовог спроведбеног уставног закона (који би, као и сваки други спроведбени акт у нашем правном поретку тешко могао потпуно независно егзистирати, јер са Уставом чини једну целину), оспорени Уставни закон је у номотехничком и формално правном смислу посебан и самосталан правни акт у правном поретку, акт одвојен од Устава за чије спровођење је донет.

Шесто, овај уставни закон ипак није само закон. Он је истовремено и акт који има вишу правну снагу у односу на друге, „обичне“ законе, јер се доноси по процедури сложенијој од процедуре доношења осталих закона (у погледу већине неопходне за његово усвајање, проглашења и ступања на снагу).¹⁴

Конечно, може се закључити да оспорени Уставни закон, с обзиром на његов назив („закон за спровођење“), доносиоца, на поступак доношења (који је другачији – лакши од поступака по коме се доноси Устав) и на Уставом утврђени предмет уређивања (спровођење промене Устава), као и везаност његовог доносиоца – Народне скупштине за текст Устава, ни у процедуралном ни у материјалном смислу није исто што и Устав, нити је по правној снази раван Уставу, већ је то специфичан правни акт, акт ниже правне снаге од Устава. Како је Устав неспорно супериорнији акт у односу на свој спроведбени (уставни) закон (без обзира на његов циљ и садржину његових решења, значај и карактер питања која уређује, односно његову суштинску повезаност са Уставом за чије спровођење се доноси), то обавеза сагласности са Уставом не може мимоићи ни овај закон. Напротив, то захтева да уставни закон, као и сваки други акт који нема уставну снагу, и у процесном и у садржинском смислу мора бити у складу са Уставом, а то даље значи да је он подобан и за оцену уставности

¹⁴ Ту вишу снагу у односу на "обичне" законе му даје његов доносилац и поступак по коме је донет. Отуда се овим законом могу ставити ван снаге или оставити на снази до одређеног рока, закони донети на основу претходно важећег устава.

у оба његова својства, односно да може бити предмет контроле уставности и у формалном и у супстанцијалном смислу.

Да ли је оспорени Уставни закон као спроведбени акт, у сагласности са Уставом у формалном смислу, и да ли је евентуално својим решењима изашао из оквира Уставом утврђене садржине и предмета уређивања, јесте конкретно, фактичко питање, на које се одговор могао утврдити једино у поступку оцене његове сагласности са Уставом.

II

Када је у питању надлежност Уставног суда, правило је да се надлежност тог органа не претпоставља, већ да се она утврђује Уставом, те да сагласно томе Уставни суд врши оцену уставности само оних аката за које је то изричито утврђено. Како у одредбама Устава о надлежности Уставног суда међу актима чију уставност Уставни суд цени, уставни закон није изричито наведен, то се у вези с предметом број IУ-356/2009 изнова отворило питање надлежности Суда за оцену уставности овог акта. Одговор Суда и у 2011. години био је одричан – Суд се огласио ненадлежним. Иако се основано може утврдити да у нашој савременој уставноправној теорији преовлађује мишљење да и ови акти подлежу уставносудској контроли, не само у формалном, него и у материјалном смислу, ипак, наша уставносудска пракса није се окренула у том правцу.

И у самом Уставном суду, све су бројније судије које тврде да и спроведбени уставни закон подлеже контроли уставности од стране Уставног суда, јер то напросто следи из Устава. Заговорници овог становишта (на коме се с почетка била утемељила и пракса нашег Уставног суда), полазе од тога да Устав под појмом „закон“ уопште, па и у одредбама о надлежности Уставног суда, обухвата све врсте закона, независно од њихових специфичности. Стога и уставни закон, као и сваки други закон, без обзира на његове особености (у називу, поступку доношења, садржини и правном дејству у односу на друге законе) мора бити подложен контроли уставности (као и сагласности са општеприхваћеним правилима међународним правом)¹⁵ у основи на овом становишту стоји и Уставни суд Републике Чешке, који је своју надлежност у погледу оцене уставности уставног закона засновао, поред осталог, и на одредби члана 87. став 1. тачка а) Устава, према којој Уставни суд одлучује о укидању „закона“ или њихових појединачних норми, ако су оне у сукобу са уставним поретком. У Одлуци овог Суда, од 10. јула 2009. године којом је укинута Уставни закон бр. 195/209, поред осталог стоји да Суд артикулира потребу да се категорија уставног закона подведе под термин „закон“ из члана 87. став 1. тачка а) Устава Републике Чешке.

Међутим, чак и уз претпоставку да је у погледу контроле уставности уставних закона уопште, а тиме и спроведбеног уставног закона, у Уставу Републике Србије присутна правна празнина, или да Устав о томе „ћути“, она би се могла (и морала) надоместити систематским и телеолошким тумачењем Устава, и то управо од стране Уставног суда.

15 Видети: Одлуку овог Суда, од 10. јула 2009. године, www.concourt.cz.

Наиме, и ако у одредбама о хијерархији правних аката, као и у одредбама о надлежности Уставног суда нема изричите одредбе о месту уставног закона за спровођење Устава, односно о овлашћењу Уставног суда да врши оцену његове уставности, стојимо на становишту да строга и доследна примена начела уставности, као темељног начела уставног система савремене Србије, захтева и претпоставља да ни један општи акт, а тиме ни уставни закон, не сме бити у супротности са Уставом, кога је уставотворац определио као „највиши правни акт у правном поретку земље“, нити може бити изузет од контроле уставности. Текст Устава као темељног закона, који представља основно мерило за оцену уставности свих општих правних аката у нашем правном поретку, почев од потврђених међународних уговора, преко закона и подзаконских прописа до општих аката, мора бити мерило уставности и свих других општих аката који егзистирају у правном поретку, па и оних који нису изричито поменути у одредбама чл. 167, 194. и 195. Устава. Уколико се жели пуна и ефективна заштита Устава, из поменутих уставних решења следи, да контрола уставности треба да обухвати целокупни правни систем, односно све опште правне акте у том систему, без било каквих изузетака, а то значи и уставног закона за спровођење Устава. Отуда се, надлежност Уставног суда мора утврђивати, не само језичким тумачењем члана 167. Устава, већ на начин који је у складу са основним захтевима уставотворца, израженим пре свега у одредбама чл. 1. до 4, а потом и чл. 166. и 194. Устава. Немачки Уставни суд је још давно указао да „уставни суд увек мора поћи од унутрашње кохерентности и структуралног јединства устава у целини“, те да се „уставне одредбе не могу извличити из целине и самостално тумачити...“ Свака поједина уставна одредба, па и одредбе о надлежности Уставног суда Србије морају се увек тумачити у складу са темељним начелима Устава и намером уставотворца у домену заштите уставности утврђене у члану 166. Устава. Тумачење и интерпретација уставне норме „није граматичко-лингвистички задатак, већ у првом реду утврђивање смисла правне норме у вези с њеном сврхом..., при чему особито долази до изражаја сучељавање многих начела, њихово укалкуирање, њихово разигравање у изналажењу коначног значења... У новим околностима не треба робовати заузетим одређењима, али се морамо потрудити аргументовати нова и другачија становишта.“ (Z. Lauc)

Ако се принцип уставности и законитости (владавина права) у Уставу као темељном акту, утврђује као основна претпоставка Устава (члан 3. став 1), односно ако се „повиновање власти Уставу и његова супрематија“ утврђује као основно уставно начело, и ако се Уставом установљава универзална контрола уставности свих општих аката без изузетка, која се поверава чувару Устава – Уставном суду (члан 166. Устава) тешко се може заузети становиште да општи правни акт какав је по својој форми и садржини „уставни закон за спровођење устава“, а који неспорно егзистира и као такав чини саставни део нашег правног поретка, може изузети од ове контроле. Дакле, иако у Уставу нема изричитог одређења о тој контроли систематским и телеолошким тумачењем одредаба Устава о јединству правног

поретка земље, хијерархији његових правних аката, и месту Устава у том поретку, као и одредаба о улози и надлежности Уставног суда, који је сагласно Уставу једини орган који одлучује о уставности свих општих аката ниже правне снаге од Устава, долази се до закључка да се та контрола сама по себи намеће, односно да се надлежност Уставног суда и у овом случају претпоставља и подразумева.

У супротном, овај акт, односно његов доносилац, остали би једини у уставном систему Републике Србије ван домашаја било какве контроле уставности, а што би било у нескладу са основним захтевом правне државе – везаности свих и сваког Уставом. Дакле, при одређивању надлежности Уставног суда и у овом случају морају се гледати не само одредбе Устава о његовој надлежности, већ и општи принципи на којима почива уставни поредак земље која је, као једну од својих темељних вредности, прокламовала владавину устава (права). То значи, да и у случају кад спроведбени уставни закон својим појединим одредбама „промашује“ циљ и уређује одређено питање на другачији начин него што је то у Уставу, тај „промашај“ мора бити уставноправно санкционисан. Једино позван да изрекне ту санкцију је Уставни суд у уставном спору нормативне контроле.¹⁶

Из Уставом утврђене улоге Уставног суда, као самосталног и независног државног органа „да штити уставност и законитост“ (члан 166. став 1) и његове широко постављене надлежности у одредбама члана 167. Устава, и бројним другим одредбама Устава, а пре свега надлежности Суда „да оцењује уставност закона и других општих аката“, као и одредаба Устава којима је утврђено „да је правни поредак Републике Србије јединствен“ (члан 4. став 1. и члан 194. став 1. Устава), односно да је Устав „највиши правни акт Републике Србије“ (члана 194. став. 2), те да „сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом“ (члан 194. став 3. Устава) логички следи закључак и о обавези сагласности уставног закона за спровођење Устава са Уставом и о надлежности Уставног суда да цени, односно контролише ту сагласност. Ова обавеза следи независно од тога да ли се тај акт сматра специјалним (особеним) законом, или посебним актом *sui generis*, или пак да је у Уставу по том питању присутна правна празнина.

Супериорност Устава Републике Србије у односу на све друге акте и Уставом одређена општа улога Уставног суда као чувара Устава који штитећи уставност и законитост јемчи саправност, односно усклађеност свих општих правних аката са Уставом, и држи све носиоце власти у границама њихових уставних овлашћења, не само да дозвољава, већ и претпоставља, да се под контролу уставности од стране Уставног суда стави и уставни закон за спровођење Устава, без обзира на то што контрола уставности тог акта, Уставом посебно није утврђена.

У супротном, питање је по ком основу би се могла аболити неусклађеност уставног закона у процедуралном или материјалном смислу, односно очигледна повреда Устава од стране доносиоца овог закона, те да ли би

16 В. Петров, *о. с.*, стр. 136. и Љ. Славнић, *о. с.*, стр. 292.

Уставни суд могао остати равнодушан и по страни, односно без икакве ингеренције пред основаном сумњом да уставни закон није донет „на поступовно ваљан начин“, или према поднесцима и захтевима у којима се износе разумне тврдње да су решења уставног закона несагласна са Уставом, а посебно са његовим основним начелима и принципима на којима се темељи уставни систем савремене Србије, а да тиме не доведе у питање не само свој ауторитет, него и ауторитет Устава као највишег права у земљи. Надаље, у вези са изнетим отворићемо и додатно питање, а то је – пружа ли Устав могућност да Уставни суд, у оквиру своје опште улоге да штити „уставност и законитост“, а напосе и „људска и мањинска права и слободе“, оцењује не само формалну и/или материјалну уставност аката ниже правне снаге од Устава, већ и формалну уставност појединих уставних аката које доноси уставотворна власт (односно парламент), а потом и њихову материјалну уставност у односу на основна уставна начела која се сматрају темељним.

Мада наш Устав не познаје, односно изричито не установљава „клаузулу непромењивости“ у односу на било коју уставну норму, нити је нашој уставносудској пракси иманентна хијерархија у одредбама уставних норми (па ни после 2006. године, када је Устав фактички утврдио две врсте уставних норми, с обзиром на различит начин њихове промене), нити пак контрола „уставности уставних норми“,¹⁷ прилика је да се запитамо да ли би се основна начела Устава Републике Србије о владавини права и изградњи демократског друштва могла сматрати основом и правцем тумачења целине уставног текста и свих других уставних одредби појединачно, те да ли би она у хијерархији уставних одредби у суштинском смислу могла имати место уставних решења првог реда и важности,¹⁸ и тако временом кроз праксу Уставног суда имплицитно стећи својство својеврсне *клаузуле вечности*, односно *непромењивости*. Наравно, да одговор на ово питање није једноставан нити једнозначан, нити се до њега лако долази. Свесни суптилности овог питања, као и свих мањкавости оваквих клаузула испољених у упоредној уставној пракси, па и њиховог домета у одређеним правним и политичким околностима, чини се ипак да би поједина основна уставна начела (и принципи), а пре свега она садржана у Првом делу Устава, која представља основне вредности на којима се темељи

17 Наравно, овде не говоримо о пракси Уставног суда југословенске Федерације, у чију надлежност је спадло и питање очувања „федералне равнотеже“, а у том оквиру и склада између савезног (федералног) устава и устава држава чланица.

18 Наравно, било је појединачних случајева да су поменуте Уставне одредбе служиле као основ тумачења осталих уставних одредби од стране Уставног суда, односно да су биле својеврсно упутство законодавцу при разради појединих слобода и права, односно при уређивању начина њиховог остваривања и заштите. У том смислу илустративне су одлуке Уставног суда у домену изборног права и улоге политичких странака у изборном, односно парламентарном систему. Видети нпр. одлуке Уставног суда у предметима IУ-197/02 (Закон о избору народних посланика) и IУ-52/08 (Закон о локалним изборима). Уставни суд јасно стоји на становишту да ова уставна начела могу бити повређена законом или другим општим актом од стране законодавца, а када је у питању уставна жалба Суд сматра да та начела не чине непосредни, самостални правни основ за пружање заштите поводом уставне жалбе, али да се морају узети у обзир у вези с другим јемствима слобода и права утврђених уставом. Надаље, она морају сагласно Уставу служити као оријентација судијама у решавању конкретних судских спорова, јер и судови према члану 145. став 2. Устава „суде на основу Устава“.

савремена држава Србија, као и уставне одредбе о људском достојанству, забрани дискриминације или одредба по којој се достигнути ниво људских права не може умањити, могла имати такав карактер, тј. место важнијих уставних норми у односу на све друге норме. То су, и према нашем Уставу, норме које нису само „морални и политички изазов“, већ „обавезујуће уставне норме с нормативним последицама“. Те вредности се морају посебно штитити, јер оне обележавају и „одржавају уставни систем слободе и демократије“ и представљају, како сам Устав утврђује основна начела уставног уређења савремене Србије, односно основна начела остваривања и заштите људских и мањинских слобода и права. Ова, и с њима повезана друга питања, траже сериозну и суптилну теоријску и стручну елаборацију, али и озбиљну пажњу нашег уставног судовања у вршењу његове мисије чувара Устава, посебно оног његовог дела који се односи на заштиту људских слобода и права.¹⁹ Тај напор Суда, вредан је циља чијем се остварењу тежи – стању добро уређеног друштва са зато примереним уставним системом, који се остварује онако како то захтева владавина Устава. Овог пута на ту потребу се само указује, са циљем афирмације, чувања и преданости начелима и вредностима које наш Устав сматра фундаменталним. Пракса појединих европских уставних судова (а пре свих, Немачке и Чешке) у том погледу и за наш Уставни суд може бити и више него инспиративна.

III

Да ли уставне законе треба подврћи уставној контроли и у којој мери је могућа контрола њихове уставности, ни у упоредној уставној теорији и пракси о томе нема јединственог становишта. У суштини, одговор на питање да ли акти под називом уставни закони подлежу контроли уставности у савременој уставној пракси, по правилу, зависи од опредељења правне природе ових аката, односно од њихове форме и садржине, као и улоге и овлашћења уставног суда у заштити уставности. Могло би се тврдити да је раније, сем ретких изузетака, преовладала суздржљивост уставних судова да се упусте у контролу уставности уставних закона, односно „уставности уставних норми“. Са таквом праксом у почетку је углавном била сагласна и уставноправна теорија. Међутим, са јачањем идеје уставне државе и уставној судске функције, све су више присутна становишта и захтеви о потреби установљења универзалне и свеобухватне контроле уставности која треба да обухвати све акте који чине правни поредак једне земље, па и контролу уставности уставних закона. Тако је данас, скоро без изузетка, преовладало правило о доступности контроле уставности поступка доношења уставних закона, па и оних уставних закона којима се врши промена устава. Но, када је у питању контрола њихове материјалне уставности, такве сагласности нема.

¹⁹ Уставна пракса на најбољи начин указује како се заштита људских слобода и права не може изоловати и одвојити од темељних начела, односно вредности једног уставног система, већ да она управо зависи од усклађене целине тог система, тј. од развитка демократских политичких институција, независног судства и владавине права – вредности које управо јемче поменуте одредбе и нашег Устава.

У појединим земљама ово питање је уставноправно нормирано, чиме су отклоњене изнете дилеме, и то било кроз изричито установљење нормативне контроле ових аката – по правилу кроз претходну контролу њихове уставности (Румунија, Украјина, Молдавија),²⁰ било изричитим овлашћењем уставних судова да цене уставност појединих врста уставних закона, односно органских закона (Француска).²¹ Уставни судови појединих земаља то чине с позивом на тзв. клаузулу вечности, односно забрану „промене уставних норми и начела“ (Немачка, Чешка, Португалија, Украјина).²² У другим земљама ово питање је остало „посве нерегулисано“, те тако препуштено уставним судовима да о томе заузму коначан став.

Најразвијенију уставносудску праксу везану за контролу уставности уставних норми, у првом реду има Савезна Република Немачка. У пракси њеног *Савезној уставној суда* контрола уставности подразумева и обухвата и надлежност Суда да врши оцену „међусобне“ сагласности одређених одредаба савезног устава – Основног закона са другим његовим одредбама, јер немачки уставни систем познаје хијерархију одредаба Основног закона и садржи тзв. клаузулу непромењивости појединих уставних норми, односно „основних уставних принципа“. Да није реч само о академском питању најбоље показује досадашња пракса овог суда.²³ У уставносудској пракси и у правној доктрини ове земље члан 79. Основног закона интерпретира се тако да Уставни суд има право оцењивати уставност уставних норми, односно амандмана на устав, јер то произлази из принципа хијерархије уставних норми.²⁴ Теоријско објашњење концепта „неуставног уставног права“ тај суд

20 Видети тако члан 164а Устава Румуније од 1991. године; члан 141. Устава Републике Молдавије од 1994. године; члан 153. Устава Републике Азербејдџана од 1995. године; чл. 157. и 158. Устава Републике Украјине од 2004. године (са изменама из 2010) и тако даље.

21 За разлику од става о контроли уставности органских закона, Уставни савет Француске стоји на становишту да контрола материјалне уставности уставних норми није могућа. У основи овог става је схватање уставотворца као суверена, „па због тога ни уставни амандмани, ни уставни закони не могу бити предмет оцене другог тела које је створено самим Уставом“.

22 Поменућемо члан 79. став 3. Основног закона Савезне Републике Немачке из 1949. године; члан 9. став 2. Устава Чешке Републике из 1992. године; члан 288. Устава Португалија из 1970. године, који садржи листу од 14 уставних начела, које уставни закон о изменама и допунама устава мора поштовати. И у члану 157. Устава Украјине стоји да се Устав не може мењати „ако измене предвиђају укидање или ограничење људских права, или ако уторжавају независност или територијалну недељивост Украјине“.

23 Видети о томе опширније: Г. Мијановић, *Контрола уставности закона*, С. Сарајево, 2000, стр.118 и даље. Он указује и да је Врховни суд САД у принципу стајао на становишту немогућности овакве контроле, изузев контроле сагласности амандмана са „изнад уставним правом“, тј. природним правом. Ипак, ни пракса овог суда у томе није била увек конзистентна, па се у неким случајевима, најчешће под политичким притисцима, Суд упуштао у испитивање појединих уставних амандмана, иако ни у једном случају уставне амандмане није огласио неуставним.

24 Члан 79. Основног закона Савезне Републике Немачке гласи: „Недопустива је промена Основног закона којим се задире у поделу савеза на земље, у право суделовања земаља у законодавству или у начела утврђена у члану 1. и 20.“ Напомињемо да је у члану 1. Основног закона реч о темељним правима за остваривање и заштиту људског достојанства и о обавези поштовања темељних права од стране законодавне, извршне и судске власти, а у члану 20. реч је о темељима државног уређења и праву на отпор, односно о начелу демократије, начелу савезне државности и начелу правне државе.

је први пут дао у предмету познатом под називом „Sudweststaat-streit“ (1951), да би тај концепт у предмету под називом „Члан 117.“ (1953) усвојио као важећу доктрину. Потом су уследиле и друге важне пресуде овог Суда, као што су случајеви „KPD Verbot“ (1956), „Klass“ (1970), „Земљишна реформа I“ (1991), и „Земљишна реформа II“ (1996), „Тонско прислушкивање станова“ (2004) итд. Полазећи од доктринарног концепта „неуставног уставног права“ и начела „устав као структурално јединство“ Савезни уставни суд Немачке стоји на становишту да и одређена уставна одредба или уставни амандман може бити неуставан ако противречи свеобухватним начелима и темељним одлукама уставотворца.²⁵ Дакле, помоћу аргумената о „структуралном јединству Основног закона“ и његовом „хијерархијском систему вредности“, овај суд образлаже доктрину „неуставног уставног права“, тј. постојањем вишег права, које обавезује и уставотворца и законодавца.²⁶

Устав Чешке Републике не предвиђа овлашћење Уставног суда да контролише уставност уставних закона, односно амандмана, ни било којих других норми уставне снаге. Према члану 87. став 1. тачка а) Устава, *Уставни суд Чешке* одлучује „о укидању закона или њихових појединачних норми ако су они у сукобу са уставним поретком“. Међутим, чешки Уставни суд је, попут немачког Уставног суда, подвргнуо члан 9. став 2. Устава (према коме је „недопуштена промена основних захтева демократске правне државе“), уставној интерпретацији у Одлуци од 10. септембра 2009. године којом је укинуо Уставни закон број 195/2009 о скраћивању мандата петог сазива представничког дома. У овој одлуци Уставни суд је констатовао „да заштита материјалног језгра Устава“, тј. заповести (налога) „да основни захтеви демократске правне државе из члана 9. став 2. Устава нису променљиви, није само пуки слоган или прокламација, већ уставна одредба с нормативним последицама“. Суд потом констатује да у данашње време „развој демократске уставности у демократским земљама наглашава заштиту вредности које обележавају уставни систем слободе и демократије, што укључује и могућност судске контроле уставних амандмана“. Основни аргументи којим се у интерпретацији уставног текста послужио чешки Уставни суд садржани су у закључку Суда по коме „чак ни творци Устава не могу прогласити уставни акт којем недостају обележја закона, а камоли уставног закона. Такав је поступак неуставна самовоља. Искључивање оцене уставности таквих закона из надлежности Уставног суда потпуно би елиминисало његову улогу

25 Е. Ђагчевић каже да „ови принципи образују правну основу на којој почива Немачка држава у свом актуелном облику.“ (*Уставно уређење Савезне Републике Немачке*, Сарајево, 2005, стр. 107).

26 У литератури се често налази на становиште Kommers-a да Немачка има *јури устшава: њрви* је устав који се не сме мењати, онај који члан 79. Основног закона установљува за вечност; *други* је устав подложен променама, они његови делови који се могу изменити а да то не утиче на структуралне вредности; *коначно* постоје неписана или супрапозитивна начела имплицирана у изразима као што су „правда, достојанство и морална правила“. Ови водећи принципи, као што је хијерархијски поредак вредности који је Уставни суд извео из текста Основног закона, важан су део Немачког уставног поретка. Немачки стварни устав, дакле, укључује више од самог писаног текста Основног закона (*The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Edition: 2, revised, Duke University Press, London and Durham, 1997, стр. 38. и даље).

заштитника уставности. “ У овој одлуци стоји и да „Суд артикулира потребу да се категорија уставних закона подведе под термин ‘закон’ из члана 87. став 1. тачка а) Устава и тако потпадне под контролу сагласности са чланом 9. став 2. Устава, са непосредним касаторним последицама и то чини сагласно својој пракси, почевши с кључном одлуком у предмету број PI. US 19/93 и сагласно вредностима и начелима на којима се темеље уставни системи у демократским земљама...”²⁷ Дакле, своју је надлежност за оцену материјалне уставности уставног закона чешки Уставни суд извео сопственом уставном интерпретацијом, у највећој мери ослањајући се на постојање члан 9. став 2. Устава и инспиришући се јуриспруденцијом немачког Уставног суда.²⁸

Интересантно је указати и на праксу уставних судова Републике Хрватске и Републике Словеније. Ни у овим земљама се не искључује контрола формалне уставности уставних закона, односно контроле уставности уставних норми до одређеног степена.

Словеначки Уставни суд је у својим одлукама тумачио своју надлежност да „цени сагласност закона са Уставом“, те је изричито утврдио да није надлежан да оцењује уставност уставне норме, а да су одредбе Уставног закона о изменама и допунама Устава уставне норме, као и да одредбе уставног закона које уређују прелазак на ново уставно стање такође имају обележје уставних норми. Међутим, овај Суд је истовремено утврдио могућност да би био надлежан за контролу материјалне уставности појединих категорија уставних закона и то оних уставних закона у формалном смислу – који ни по садржају, ни по природи не уређују уставноправну материју.²⁹

И Устав Републике Хрватске не утврђује надлежност Уставног суда да оцењује уставност уставних норми. *И хрватски Уставни суд* се изјаснио „да није надлежан оцењивати материјалне одредбе Устава (тзв. материјалну противуставност) јер не постоји ни правна ни фактичка могућност за оцену материјалне сагласности уставних норми с једним вишим правним актом, будући да је Устав темељни и највиши правни акт државе... Међутим, предмет уставносудске оцене може бити поступак доношења и промене Устава у смислу да ли је Устав донет, мењан или допуњаван сходно одредбама Устава.“³⁰ Надаље, овај Суд се изјашњавао и о оцени уставности уставних закона,³¹ односно аката који имају снагу устава (као што је нпр. Уставни

27 Становиште је Уставног суда Чешке изражено у поменутој одлуци „да ваљаност уставног закона произилази из испуњености сва три услова: поступовног услова, услова овлаштености и супстанцијалног услова“.

28 Наиме, као што је Немачки Уставни суд у светлу члана 79. Основног закона установио своју надлежност за контролу „уставности уставних норми“, тако се, и у светлу члана 9. став 2. Устава, чешки Уставни суд прогласио надлежним за оцену материјалне уставности уставних норми, будући да и те норме по оцени Суда „могу бити противне елементарним уставним начелима које та уставна одредба штити“.

29 Видети одлуке Уставног суда Словеније U-I 332/94 од 11. априла 1996. године и U-I 214/00 од 14. септембра 2000. године.

30 Видети став Уставног суда Хрватске изражен у Решењу број U-I-163/2009 од 28. марта 2001. године

31 Указујемо само да се у Републици Хрватској уставни закон за сповођење Устава, доноси по поступку за доношење и промену Устава, па се стога и тврди „да је он у бити уставни текст“.

закон о Уставном суду) и оглашавао се више пута ненадлежним, „јер су ти акти донет по истом поступку као и Устав“.³² Међутим, хрватски Уставни суд се огласио надлежним за оцену уставних закона који нису донети по поступку одређеном за промену устава, и који су по правној снази испод устава, јер како каже Суд ти акти имају нижу правну снагу од Устава³³ и њих Уставни суд „није оцењивао по имену, него по њиховој правној природи“.³⁴

Дакле, може се закључити да надлежност савремених европских уставних судова у погледу контроле уставности уставних норми, односно одређених уставних закона (и уставних амандмана), најчешће није изричито одређена, већ се ова надлежност уставних судова изводи из интерпретације текста устава од стране самог уставног суда или из општег одређења надлежности уставног суда да врши оцену уставности, односно оцену сагласности закона (права) са уставом.

IV

Прихваћено становиште Уставног суда Србије, изражено и у Закључку од 7. јула 2011. године, пати дакле од озбиљног недостатка. Суд је оставио без одговора питање шта бива уколико доносилац спроведбеног уставног закона изиђе изван граница својих уставом утврђених овлашћења, односно уколико уставни закон за спровођење Устава превазиђе своју улогу (и циљ) и садржи одредбе које нису спроведбеног карактера. И упоредна и наша пракса показују да таквих одредаба може бити и у овим законима, па чак и да се ови акти, због своје особене природе, могу и злоупотребити.³⁵

Подвргавање спроведбеног уставног закона контроли уставности од стране Уставног суда Србије, свакако би био важан корак напред и ново достигнуће уставносудске јуриспруденције у обезбеђивању заштите уставности у Републици Србији. Тиме би Уставни суд јасно изрекао свој став, да ни један акт у правном поретку Републике Србије, који није донет од стране уставотворне власти по поступку за доношење, односно промену Устава, не може бити изузет од уставносудског надзора.

Судија,
Др Боса Ненадић

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Закључак Уставног суда IУз-356/2009

од 7. јула 2011. године

Противећи се оваквој одлуци Уставног суда у прилог другачијег става за који се залажем желим да истакнем следеће:

32 Видети: Решење Уставног суда Хрватске број U-I-2860/2009, од 13. априла 2010. године.

33 Тако је овај Суд оцењивао Уставни закон о изменама и допунама Уставног закона о људским правима и слободама и о правима етничких и националних заједница и мањина у Републици Хрватској („Narodne novine“, број 51/2000).

34 S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, 1998, стр. 14. и даље.

35 М. Пајванчић, *Između Ustava i ustavnosti*, Beograd, 2005, стр. 32.

Свако разматрање природе уставних закона и њиховог односа са уставом нужно мора поћи од чињенице да историја уставних закона у некадашњој Југославији, као и пракса њиховог доношења у данашњој Републици Србији, нису уједначене у смислу разумевања природе ових аката. Самим тим, доношење поузданих закључака о овом питању јавља се као врло деликатан посао. Ако се овим констатацијама дода и чињеница да су како Југославија, тако и данашња Србија, ову врсту закона доносиле из различитих разлога и, не ретко са снажним политичким мотивом, који је вршио понекад и суштински утицај на њихово доношење и њихову садржину, сложеност целог питања, због непостојања правила поступања чије би упориште било у уставној науци, знатно се увећава. Самим тим знатно се отежава и рад Уставног суда који тежи успостављању јасног правила сагласно коме би била вршена оцена уставности ових закона или би било заузето становиште да таква оцена није могућа, односно да се она не би ни могла вршити. Подсећамо да се примена различитих поступака приликом релативно честог прибегавања доношењу уставних закона, кретала од поступања на истоветан начин путем кога је донет сам устав, до примене различитих, истини за вољу, унеколико сложенијих, поступака од оног који је уставом био предвиђен за доношење осталих, „обичних“, закона. Разлика се најчешће испољавала у прописивању снажније подршке од стране посланика у скупштини, те је за доношење уставних закона, уколико нису били доношени по уставотворном поступку, била потребна натполовична већина свих посланика, или чак двотрећинска већина, што је представљало тежи и захтевнији пут изгласавања ове врсте закона у односу на остале законе, који у свом називу нису носили атрибут уставног. Сагласно правној теорији, тако доношени закони, требало би да имају и различиту правну снагу, односно да у формалном смислу буду, уколико су доношени на начин којим се мења или доноси нови устав, једнаке снаге као и устав, или да се, уколико су донети по поступку лакшем од уставотворног, али тежем од законодавног, одликују и мањом правном снагом од устава и тако представљају акте подуставног карактера. Из тог разлога, начини доношења ових закона у пракси, посебно друге Југославије, али и Србије од 1990, а ништа мање ни данас у време важења Устава од 2006, као и начин на који се схвата и тумачи природа ових аката, отварају и могућности различитих тумачења односа уставног закона према важећем уставу и, на крају, односа који је уставно судство имало или има данас према уставном закону с обзиром на оцену уставности овог акта.

Иако у новијој уставноправној књижевности нема честих примера бављења питањем уставног закона, поготово оних која за свој предмет имају разјашњење појма уставног закона, значи без повода који је садржан у научној анализи конкретног примера ове врсте закона, познато је да се у теорији среће разликовање неколико врста уставних закона. Тако, М. Пајванчић истиче да „правну природу ових извора уставног права није једноставно одредити, јер се она разликује од случаја до случаја“. У том смислу могуће је разликовање уставног закона који се доноси истовремено са доношењем устава, као *акти сировођења устави*, „када уставни закон

не регулише непосредно уставну материју већ режим преласка једног уставног система у други и рокове у којима се правни систем заснован на претходном уставу мора саобразити са новим уставом“, регулишући у том случају прелазни режим за примену новог устава, представљајући спроведбени акт, који се, како истиче Пајванчић, „*по његовом правилу*“ доноси истовремено са уставом и по поступку за доношење устава“. Од ове врсте уставног закона треба разликовати уставни закон који може бити донет и као „акт којим се устав мења или допуњава“, када је „садржај уставног закона делимична ревизија устава, а његову садржину чини уставна материја“. У овом случају, уставни закон се доноси након доношења важећег устава, када се стекну услови који налажу приступање измени уставног текста који је на снази, и „његова правна снага једнака је правној снази устава, јер одредбе садржане у уставном закону мењају устав“. Остаје отворено питање да ли уставни закон као акт спровођење устава, који не регулише непосредно уставну материју, већ се бави само уређењем прелазног режима примене новог устава, а доноси се истовремено са уставом и по поступку за доношење устава, има правну снагу устава или не? Можда се то подразумева, с обзиром на спровођење истоврсне процедуре, те је изричита констатација о томе изостала. У погледу друге врсте уставног закона, који се доноси као акт којим се устав мења или допуњава, чија је садржина делимична ревизија устава и који се доноси након доношења устава, изричито се каже да је његова снага једнака правној снази устава, јер одредбе које су у њему садржане мењају устав. Овде се, ваљда и због искуства у вези са Уставним законом ФНРЈ од 1953, не помиње начин на који се овакав уставни закон доноси, већ је тежишна аргументација везана за чињеницу да се овим уставним законом мења или допуњава устав, те да његову садржину чини уставна материја. Оправдано је подразумевати да се уставна материја може регулисати само и једино актима уставноправне снаге, односно актима који имају снагу једнаку снази устава.

Јаснијем разумевању свих ових питања свакако ће допринети одређени примери посезања за уставним законима у прошлости, у време социјалистичке уставности, као и данас, у земљама које у својим уставима утврђују разликовање између уставних и осталих закона.

У поратној уставној историји тадашње друге југословенске државе завидна улога припала је Уставном закону донетом 1953. године. У преамбули која претходи самом тексту овог Закона било је истакнуто да Народна скупштина ФНРЈ доноси Уставни закон „да би се уставни систем довео у склад с променама оствареним у основама друштвеног и политичког уређења земље“. Наведени разлог доношења Уставног закона био је последица карактера важећег Устава ФНРЈ од 1946, с једне стране, и динамичног послератног развоја друштвених односа, с друге. Донет као највиши закон земље која је тек изашла из ратног вихора, Устав ФНРЈ од 1946. био је реалан устав, правни акт највише снаге којим је само санкционисано постојеће стање у друштву и који објективно није био у стању да пројектује развој друштвених односа и тако представља и уставни програм за будућност. У тој чињеници лежала је и судбина овог Устава, који је, у погледу већине норми које су

чиниле његову садржину, био на снази само седам година. У тим годинама свога важења овај Устав је, по речима многобројних уставних теоретичара, па и Ј. Стефановића, изгубио корак са промењеним друштвеним односима, те је приступање уставној реформи било неминовно. Те, 1953. године, за ревизију Устава одабрана је форма уставног закона. Није, како истиче Стефановић, уместо Устава од 1946. донет нови устав, нити су вршене измене у самом тексту постојећег Устава, већ је донет Уставни закон, као својеврстан непотпуни устав, по начину доношења и својој формалној снази у свему једнак са Уставом, али по обухвату уставне материје ужи од важећег Устава. Тако је Уставним законом од 1953. укинута осам глава Устава од 1946, и њихова садржина замењена одговарајућим одредбама Уставног закона. У „Завршним одредбама“ садржаним у члану 115. Уставног закона, речено је да поред престанка важења поменутих глава Устава од 1946, даном ступања на снагу Уставног закона престају да важе и одредбе Устава, закона и других прописа које су у супротности са одредбама Уставног закона. Ову норму Уставног закона Ј. Ђорђевић сматра „последницом самог његовог карактера“, јер, по његовом суду, Уставни закон „није обичан закон о измени и допуни старог устава, већ је један од досад најважнијих уставних аката једног новог уставног система“, документ који, како су писали хрватски уставни стручњаци, „установљава ново уставно уређење“. Према Ратку Марковићу, Уставни закон „није био потпун, целовит устав“, јер „није регулисао уставну материју у целини ни систематски већ само један део ове материје“, али је, и поред те чињенице „био устав“, јер је „пошто је регулисао уставну материју, морао бити донет по поступку предвиђеном за промену устава“, те зато Уставни закон „има правну снагу устава“. Овим Уставним законом, по речима Марковића, није извршена „обична коректура“ важећег устава, већ реформа постојећег уставног уређења. Пишући и касније о Уставном закону од 1953. Ђорђевић није мењао свој став о природи овог акта ни много година након његовог доношења, када је истицао да је „назив 'уставни закон' коришћен у Југославији за акте различитог значаја и садржине; кад је употребљен за назив акта који садржи (радикалније) уставне промене, он је представљао у основи нови устав (такав је Уставни закон од 1953)“. И најновији рад на тему уставног закона, из пера К. Чавошког („Уставни закон као спроведбени закон“), не мења начин разумевања природе Уставног закона од 1953. године. Тако Чавошки закључује да „иако није обухватао целокупну уставну материју, са становишта форме, а тиме и правне снаге, Уставни закон од 1953. године је био прави устав који је чак имао и своје завршне одредбе (члан 115). Њима је, поред осталог, било утврђено да ће се спровођење овог уставног закона вршити према одредбама посебног закона, дакле обичног а не уставног закона, што је значило да тај спроведбени закон нема правну снагу устава. У духу таквог решења, године 1953. и касније, назив уставни закон означавао је сам устав, а речи спроведбени закон означавале су обични закон ниже правне снаге од устава.“ Уставни закон од 1953. био је, дакле, неспорно и сагласно јединственом ставу теоретичара уставног права, акт уставноправне снаге, односно устав (доиста непотпун, јер није обухватао

целокупну уставну материју), донет по поступку који је Устав ФНРЈ утврдио као уставноправну процедуру путем које је требало вршити уставну ревизију – мењати важећи устав и доносити, када се за то стекну потребни услови, потпуно нови уставни акт. У формалном смислу Уставни закон је, заједно са неизмењеним деловима Устава од 1946. био важећи устав ФНР Југославије, све док није извршена комплетна уставна ревизија након које је 1963. године донет Устав СФР Југославије.

О постојању различитих врста уставног закона сведочи и садашња уставна пракса у Републици Хрватској, која, након распада СФР Југославије, као и све остале сада већ одавно бивше чланице ове федералне државе, свој уставни систем гради самостално и сагласно европском уставном обрасцу. По важећем уставном решењу у Хрватској постоје, поред „обичних“ закона и органски и уставни закони. Органским законима, по слову Устава, уређују се права националних мањина и разрађују Уставом утврђена људска права и основне слободе, изборни систем, устројство, делокруг и начин рада државних тела као и устројство и делокруг локалне и подручне (регионалне) самоуправе. И међу органским законима начињена је разлика, тако што се органски закони којима се уређују права националних мањина доносе двотрећинском већином гласова свих заступника у Сабору, док се органски закони којима се уређују сва остала наведена питања доносе већином гласова свих заступника. О уставним законима, хрватски уставни правници, попут Сокола и Смердла, кажу да је „уставни закон у пуном смислу речи само онај који је као такав дефинисан самим Уставом, те је, осим што носи назив „уставни закон“, донесен по поступку предвиђеном за доношење и промену одредби самог Устава Републике Хрватске“, и да у такве треба сврстати Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске, који се доноси по поступку предвиђеном за измену Устава, „тако да његове одредбе имају надзаконску снагу, већу од органских закона и једнаку правној снази одредби самог Устава“ и Уставни закон за спровођење Устава Републике Хрватске, са изменама и допунама тих закона које су такође извршене по поступку промене Устава. Уставним законом извршене су и измене и допуне Устава Републике Хрватске (1997, 2000. и 2001), и ови уставни закони су „у суштини уставни текстови, који су уклопљени у текст Устава објављивањем пречишћеног текста у 'Народним новинама'“. Очигледно је да у Републици Хрватској не постоји јасан и прецизно издиференциран став о природи акта који се назива уставним законом. Односно, очигледно је да се тим именом означавају и они акти који се не одликују суштинском одликом уставног закона – као закона који носи такав назив јер је донет по поступку којим се мења важећи и доноси нови устав. Дакле, не само да се уставни закони доносе по поступку сложенијем од оног којим се доносе „обични“ закони, као што је то, сагласно Уставу Хрватске, случај са органским законима. Наиме, истакли смо да се и ова врста закона доноси по поступку сложенијем од онога којим се доносе закони који не носе назив ни „органски“, ни „уставни“, али је у питању ипак поступак који се разликује од поступка за измену самог устава. Чињеница да су неки у суштини органски закони,

који су такви из разлога што се баве уређењем питања која је уставотворац изричито навео и означио као питања од посебног друштвеног значаја те се не уређују „обичним“, већ наведеним органским законима, ипак названи „уставним“ није довољна да би се они сматрали и третирали једнако као уставни закони у правом смислу, односно закони који су начином на који су донети испунили суштински услов да се називају уставним законима, јер су једнаке правне снаге као устав. То потврђује и поступање Уставног суда Републике Хрватске када је, ценећи уставност оспореног Уставног закона, закључио следеће: „... погрешно су и неодговарајуће Уставу... названи, поред оспореног Уставног закона и Уставни закон о сарадњи Републике Хрватске с Међународним кривичним судом, као и Уставни закон о привременом непримењивању појединих одредби Уставног закона о људским правима и слободама... Но, оваква *falsa nominatio* не мења правну природу закона, не чини их правно друкчијим од оног што они по Уставу и свом садржају јесу, а Уставни суд их не оцењује по њиховом имену него по њиховој правној природи“ (Одлука US U-I-774/2000).

Уставом донетим 2006. Република Србија је чланом 205, који у оквиру деветог дела Устава, који је посвећен промени устава, уређује питање уставног закона, уредила да се за спровођење промене Устава доноси уставни закон (члан 205. став 1) и да се уставни закон доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика (члан 205. став 2). Ова уставна формулација омогућава, извесно, један закључак, а то је да је уставни закон који је Уставом предвиђен спроведбени закон, подразумевајући све оно што оваква врста закона значи. Односно, да је у материјалном смислу уставни закон, предвиђен Уставом Републике Србије од 2006. спроведбени закон којим се могу уређивати само она питања која својом садржином обухватају, како се у Уставу и истиче, „спровођење промене Устава“. Наиме, садржину Уставног закона чине норме прелазног карактера, односно прелазне одредбе, чије је важење временски ограничено и које се исцрпљује протеком законског рока предвиђеног за прелаз из једног уставног стања у друго. У вези са садржином уставног закона важно је истаћи и да Уставни закон не може представљати основ за доношење закона, што је једно од основних својстава Устава, и иако акт јаче правне снаге од закона, јер се доноси по поступку који је сложенији од оног по коме се доносе остали закони, који немају у свом називу атрибут „уставни“, уставни закон нема то важно својство које би га, између осталог, чинило актом уставне природе. У случају да се постави питање да ли је овај Уставни закон за спровођење Устава својом садржином прекорачио природу спроведбеног закона која је у односу на њега утврђена самим Уставом, на Уставном суду била би обавеза да се у поступку оцене уставности овога спроведбеног акта изјасни да ли је такав акт у сагласности са Уставом. У формалноправном смислу, будући да се овај уставни закон доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика, што је поступак тежи од оног који је предвиђен за доношење осталих закона (видети члан 105. ст. 1, 2 и 3. Устава) и предвиђен је као један од елемената који су обавезни у поступку промене Устава, остаје да

се размотри да ли је приликом његовог доношења примењен у потпуности поступак за промену устава. Наиме, једино се двотрећинском већином од укупног броја народних посланика усвајају предлог за промену Устава (члан 203. став 3. Устава РС) и акт о промени Устава (члан 203. став 6. Устава РС), уз могућност, или обавезу, зависно од дела уставне материје чијој се промени приступа, да се и грађани, на референдуму, изјасне о таквој измени Устава. Међутим, и поред постојања овог заједничког елемента у обе процедуре – оној путем које је донет уставни закон и оној којом је донет важећи Устав, није тешко закључити да се поступак доношења уставног закона у многоме разликовао од поступка који је предвиђен за доношење и промену устава. Прво, у поступку за доношење уставног закона нису предвиђени овлашћени предлагачи, који би својим предлогом иницирали доношење овога акта, као што није предвиђен ни предлог за његово доношење, о коме би требало да се изјасни поменута скупштинска већина. Такође, у поступку доношења уставног закона није предвиђено да га Народна скупштина може, или мора, изнети на референдум, како би се о његовој садржини изјаснили грађани. Све наведено неспорно казује да је уставни закон донет по поступку који је мање сложен од поступка за доношење или промену Устава, из чега се једино може закључити да је у питању акт мање правне снаге од Устава, последица чега је његова обавезна сагласност са Уставом као највишим правним актом.

У погледу могућности уставносудске контроле уставности уставног закона, чини се да на основу свега што је речено не би требало да остаје места за недоумице. Будући да је уставни закон спроведбени закон, који се доноси по поступку различитом, мање сложенем, од оног који је предвиђен за доношење или промену устава, нема препрека вршењу контроле уставности овога закона од стране Уставног суда. Али ствари ни изблизу нису тако једноставне када се размотри пракса поступања Уставног суда у Републици Србији.

У време важења Устава Републике Србије од 1990. године, Уставни суд је, поводом предмета у којима је тражена оцена уставности Уставног закона за спровођење Устава, донео 9. марта 1995. став којим је утврђено: „1) Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије има карактер прелазних уставних одредби, и у Уставу нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности уставног закона“. Тако је у Решењу које је Уставни суд донео у предмету IУ-56/92 од 28. априла 1995. (Билтен Уставног суда број 1/95, стр. 3), и којим је одбацио захтев за оцену уставности члана 2. Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава РС наведено да „према одредбама члана 125. Устава Републике Србије нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије. Мишљење је Уставног суда да Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, па и Закон о изменама и допунама овог акта, има карактер прелазних уставних одредби, те је Суд решио да захтев иницијатора одбаци због ненадлежности.“ Исти став заузео је и Савезни уставни суд, па се у Решењу IУ број 156/96, којим је одбачена иницијатива, наводи да је „по схватању Савезног

уставног суда Уставни закон за спровођење Устава СРЈ акт уставотворне власти и саставни је део Устава, као његове прелазне и завршне одредбе, који не подлеже уставносудској контроли коју врши Савезни уставни суд“. Навешћемо и пример када је Уставни суд Републике Србије преузео надлежност за оцену уставности уставног закона у својој Одлуци IY-138/91 од 22. септембра 1992. године (Билтен Уставног суда РС број 2/92, стр. 22. до 25). Оцењујући уставност одредаба чл. 19а и 19б Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава РС („Службени гласник РС“, број 18/91), Уставни суд је стао на следеће становиште: „Уставни закон је специфичан закон у правном поретку. То је спроведбени закон, којим се спроводи промена устава. С обзиром на то да само устав, односно акт промене устава не може да буде предмет уставносудске контроле, уставни закон подлеже оцени уставности, као и други закони, без обзира на своју специфичну правну природу. На то упућује и одредба члана 119. Устава Републике Србије према којој целокупни систем правних прописа мора да буде у складу са уставом, што значи да и уставни закон, као део тог система, подлеже оцени уставности у оквиру надлежности Уставног суда у смислу члана 125. Устава Републике Србије.“ У погледу решења која су била садржана у Уставу Републике Србије од 1990. године, а у односу на која је Уставни суд доносио цитиране одлуке, важно је подсетити се на следеће чињенице: чланом 134. Устава било је утврђено да се за спровођење промене Устава доноси уставни закон, који доноси Народна скупштина двотрећинском већином од укупног броја народних посланика, да овај закон проглашава Народна скупштина и да он ступа на снагу истовремено с променом Устава. Из приказане садржине јединих одредаба Устава Републике Србије од 1990. у којима се помињао уставни закон, произлази да је поступак предвиђен за доношење овог акта за спровођење промене Устава лакши од поступка који је предвиђен за доношење новог или промену важећег Устава. Како је уставни закон донет по поступку који је био посебно уређен Уставом и који се разликовао од поступка за доношење Устава, будући да је био знатно једноставнији, и како се својом садржином, коју је опредељивао циљ његовог доношења, а то је спровођење промене Устава, могао односити само на питања везана за спровођење Устава, лако се могао извести закључак да је уставни закон спроведбени акт који ни у формалном ни у материјалном смислу не представља уставни акт. Доношење оваквог закључка учинило би одлучивање Уставног суда о успостављању надлежности оцене уставности уставног закона као спроведбеног акта сасвим једноставним.

Како ствари стоје данас у погледу односа Уставног суда према уставном закону за спровођење Устава? Најкраће, Уставни суд је одлучио да остане при ставу Суда донетом 9. марта 1995, у време важења Устава Републике Србије од 1990. године. Овакво своје опредељење Уставни суд је засновао на констатацији да Устав од 2006. године, у члану 167, којим је уређена надлежност Уставног суда, једнако као и Устав од 1990. године (члан 125), *не утврђује уставни закон као акт који подлеже уставносудској контроли*. Полазећи од тога да одредбама члана 167. Устава није утврђена надлежност

Суда да оцењује сагласност уставног закона са Уставом, као и да према ставу Суда Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије има карактер прелазних уставних одредби, Уставни суд је закључио да није надлежан за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије. Закључком, који је донео на својој седници од 7. јула 2011. године, Уставни суд је одбацио све предлоге и иницијативе којима је тражена оцена уставности Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије.³⁶ Из приказаног дела образложења овакве одлуке Суда произлази да је основна тачка ослонца за њено доношење била чињеница да одредбама Устава којима је уређена надлежност Уставног суда није предвиђено одлучивање о сагласности *уставног закона* са Уставом. Притом се Уставни суд у свом образложењу није осврнуо, још мање позвао на члан 194. Устава, у коме се каже да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије, и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 1, 2. и 3). Да је тако поступио, Уставни суд би морао закључити да би и уставни закон морао бити подведен под појам „сви закони и други општи акти“, те би и његова сагласност са уставом морала бити сматрана обавезном, из чега би ваљало закључити да би оцену те сагласности, за случај да она буде оспорена, морао извршити Уставни суд. У праву је Уставни суд кад констатује да се у поменутом члану 167. став 1. каже да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, а да се уставни закон као „закон посебне врсте“ изричито не помиње. Међутим, овде Уставни суд, како то истиче Чавошки, „није приметио да је у овом контексту реч закон употребљена као *родни* појам који обухвата *све врсте закона*. Како је, пак, уставни закон *закон*, а не *устав*, и он би се морао подвести под овај родни појам, што би значило да је Уставни суд надлежан и за испитивање уставности уставних закона“.

Тако, примера ради, поступа Уставни суд Републике Хрватске у односу на уставне законе који се доносе и важе у Републици Хрватској. О томе сведочи не само Одлука овога Суда коју смо већ навели, него и једна од сасвим нових одлука – број: U-I-3786/2010, U-I-3553/2011, од 29. јула 2011. године, која се односи на оцену сагласности са Уставом Републике Хрватске, Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона о правима националних мањина („*Narodne novine*“, број 80/10). У опширном образложењу

36 Уставном суду поднето је више предлога (30 посланика Народне скупштине, окружни судови у Прокупљу, Лесковцу и Шапцу, Општински суд у Куршумлији), за утврђивање неуставности и несавласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 99. став 1, чл. 100. и 101. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09). Том приликом оспорена је уставност члана 7. став 2. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, којим је прописано да ће се избор судија и председника осталих судова извршити најкасније у року од једне године од дана конституисања Високог савета судства. Тако је, у суштини, повод за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава била спроведена реформа правосуђа, која се, као „роман-река“, јавља пред Уставним судом у бројним предметима већ више од две године. Јавности, стручној и општој, добро је познат став Уставног суда изречен у досадашњим одлукама о реформским законима који су послужили као нормативни оквир изведених захвата у правосуђу Србије.

ове Одлуке, у делу којим се говори о „надлежности Уставног суда за оцену Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона о правима националних мањина“, између осталог, стоји да је наведени закон „органиски закон који се доноси двотрећинском већином гласова свих заступника“ и да „независно од свог назива“ ни основни Уставни закон који се оспорава ни Уставни закон о изменама и допунама тог Уставног закона „немају снагу Устава, јер се не доносе и не мењају у поступку у коме се доноси и мења Устав“. У тексту који следи понавља се образложење да „чињеница да се неки закони називају уставним не мења правну природу закона, не чини их правно другачијим од онога што они по Уставу и по свом садржају јесу, а Уставни суд их не оцењује по њиховом имену него по њиховој природи“, те је Уставни суд надлежан за оцену сагласности са Уставом наведеног Уставног закона и Уставног закона којим се основни закон мења и допуњава. Како Устав Републике Хрватске, у члану 128. уређује да Уставни суд одлучује о сагласности закона са Уставом и о сагласности других прописа са Уставом и законом, Уставни суд очигледно сматра да је овом уставном одредбом обухваћена и оцена закона који се доносе по поступку сложенијем од оног којим се доносе сви остали закони тзв. уставни закони и органиски закони, осим уставних закона, који се доносе по поступку једнаком оном којим се мења или доноси нови устав, те је у приказаном случају успоставио своју надлежност и приступио оцени овог Уставног закона.

Где треба тражити разлоге за приказано поступање Уставног суда Републике Србије? У питању је најеминентнија институција којој је Уставом поверено чување Устава и заштита људских и мањинских права и слобода. У њој су, како Устав захтева, истакнути правници (члан 172. став 5), чије би правничке каријере требало да гарантују одлично познавање Устава и целокупног правног система и, више од тога, несумњиву способност да у сваком уставном спору који се пред њима нађе, донесу одлуку која је, будући „коначна, извршна и општеобавезујућа“ (члан 166. став 2. Устава СР), неспорна потврда свих ових чињеница. Зато је тешко разлоге оваквог поступања, у смислу начина разумевања надлежности Уставног суда у односу на оспорени Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије и опредељење за донети Закључак, сагледавати на овом трагу. Друга, и једина преостала, могућност, лежи у оној добро познатој чињеници, на коју упозорава Leibholz, да се уставни суд увек налази на „пресеку права и политике“. Није у питању оптужба, реч је о констатацији која у деловању свакога суда који штити уставност и законитост представља до сада регистровану неминовност. У мери у којој је устав, који представља мерило уставног суда, политички акт, и сам поступак уставног судовања одликује се димензијом политичког. Од времена у коме се Kelsen борио против силе аргумената својих опонената у погледу идеје о успостављању уставног судства, мало шта се суштински променило. Суштина је у битном превладавању права над политиком, у чврстом и истрајном отпору према снази актуелне политике која том својом силином може потрти право и од „самосталног и независног државног органа“, какав је, по великој идеји с почетка XX stoleћа и

по слову Устава Републике Србије, Уставни суд, начинити политизовани инструмент реализације политичких наума, и тиме поред потирања права потрти и саму институцију уставног судства. Извор потребне чврстине и истрајности мора бити знање достојно институцији каква је Уставни суд, морална стаменост и професионална част.

Судија,
Др Оливера Вучић

Закон о раду („Службени гласник РС“, број 24/05)

С обзиром на то да је предлогом оспорена сагласност поступка доношења Закона са одредбама Устава Републике Србије од 1990. године, који је престао да важи 8. новембра 2006. године, да су након подношења предлога два пута вршене измене и допуне спорног Закона о раду, од којих једна у време важења новог Устава од 2006. године и измењеног Пословника Народне скупштине, да је Закон о раду поводом кога је покренут поступак већ шест година део правног поретка Републике Србије, а предлагач се поводом обраћања Уставног суда изјаснио да одустаје од поднетог предлога, Суд није нашао основа да настави поступак.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Окончава се поступак за оцену уставности Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05).

Наведеним предлогом оспорена је сагласност начина и поступка на који је донет Закон, са начином и поступком доношења закона, прописаним Уставом и Пословником Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 32/02, 57/03, 12/04, 16/04, 29/04 и 54/04).

У предлогу је наведено да је „у „Службеном гласнику РС“, број 24 од 15. марта 2005. године објављен текст Закона о раду, који је, наводно, Народна скупштина Републике Србије усвојила 8. марта 2005. године“; да су приликом доношења овог закона „непосредно прекршене одредбе чл. 80. и 84. Устава Републике Србије, као и одредбе Пословника о раду Народне скупштине Републике Србије“, јер су „непозната лица“, након што је Народна скупштина усвојила закон „изменила у изворнику закона чл. 105. и 108.“ и тако измењен текст Народна скупштина је доставила председнику Републике; да „из наведеног

произлази да је председнику Републике Србије достављен текст који није закон јер га није већином гласова усвојила Народна скупштина“. Такође је наведено да је „председник Републике писмом председнику Народне скупштине“ достављени текст „вратио Народној скупштини да поступи у складу са Уставом, законом и Пословником“, међутим, председник Народне скупштине је „кршећи уставну одредбу по којој само председник Републике може да захтева поновно гласање ... предложио да се поново гласа о измењеном тексту, и Народна скупштина је већином гласова такав текст, који не може бити закон, (без расправе) усвојила“ и доставила „председнику Републике, као закон који је поново изгласан“, те је „оваквим поступањем председника Народне скупштине и саме Народне скупштине председник Републике Србије лишен свог уставног овлашћења да одлучи да ли ће потписати указ о проглашењу закона или закон вратити на поновно гласање“.

Предлагач, „због ових повреда Устава које имају за последицу несагласност овог закона са Уставом ... предлаже Уставном суду Републике Србије да ... утврди ту несагласност и да ... утврди престанак важности Закона о раду објављеног у „Службеном гласнику РС“, број 24 од 15. марта 2005. године“.

У одговору који је доносилац оспореног акта доставио Уставном суду наведено је да је Закон о раду усвојен на седници Народне скупштине 17. фебруара 2005. године, у складу са Пословником о раду Народне скупштине Републике Србије, Уставом утврђеном већином гласова потребном за доношење закона, али да је након усвајања у усвојеном тексту било неопходно обавити правно-техничку редакцију, што је, између осталог, учињено и у члану 105. усвојеног текста Закона, али да је „у потпуности очуван смисао усвојеног текста Закона, правни ефекти које он производи, као и основни циљ сваког закона, а то је да он може да се примењује у пракси. Такође је наведено да је „дописом од 24. фебруара 2005. године председник Републике обавестио председника Народне скупштине да 'одбија да потпише указ о проглашењу Закона о раду' и захтевао 'да се поступи у складу са Уставом Републике Србије, законом и пословником Народне скупштине Републике Србије, којима је прописано поступање у ситуацији непотписивања указа о проглашењу и враћању закона Народној скупштини'“, те да је „поступајући по захтеву председника Републике, председник Народне скупштине ставио на поновно гласање Закон о раду и у свему поступио у складу са уставним овлашћењима“. На основу изнетог, доносилац оспореног акта сматра да је „Народна скупштина, на седници одржаној 8. марта 2005. године, донела Закон о раду у складу са чланом 80. Устава Републике Србије“, као и да је тај закон „председник Републике прогласио као закон, сагласно члану 84. Устава Републике Србије“, те да „у поступку доношења и проглашења Закона о раду нису прекршене одредбе чл. 80. и 84. Устава Републике Србије“.

Имајући у виду време покретања поступка, Уставни суд је у овом уставносудском предмету поступао сагласно одредби члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), којом је прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона.

С обзиром на то да је предлогом оспорена сагласност поступка доношења закона са одредбама Устава Републике Србије од 1990. године, који је престао да важи 8. новембра 2006. године, да су након подношења предлога два пута вршене измене и допуне спорног Закона о раду (објављене у „Службеном гласнику РС“, бр. 61/05 и 54/09), од чега једном у време важења новог Устава од 2006. године и измењеног Пословника Народне скупштине, те, коначно, с обзиром на то да је Закон о раду поводом кога је покренут поступак пред Уставним судом већ шест година део правног поретка Републике Србије, Уставни суд се, дописом од 29. децембра 2010. године, обратио подносиоцу предлога и позвао га да се у одређеном року изјасни да ли остаје при поднетом предлогу.

Предлагач је дописом од 31. јануара 2011. године обавестио Уставни суд да одустаје од поднетог предлога за оцену уставности Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05).

С обзиром на то да је овлашћени предлагач одустао од предлога за оцену уставности оспореног закона, а Уставни суд није нашао основа за наставак поступка у смислу члана 54. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је, сагласно одредбама члана 48. Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачака 8. Пословника о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), закључио као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број IУ-190/2005 од 3. марта 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 22/11)

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Закључак Уставног суда број IУ-190/2005
од 3. марта 2011. године

Мишљења сам да Уставни суд у предмету број IУ-190/2005, није требао да окончава поступак за оцену уставности Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05), већ да је, имајући у виду значај покренутих спорних питања, требао да изврши оцену уставности оспореног закона и донесе одлуку у меритуму.

Суд је на седници од 3. марта 2011. године, донео Закључак којим је окончао поступак за оцену уставности Закона о раду. У образложењу Закључка је, поред осталог, наведено да се Суд „обратио подносиоцу предлога и позвао га да се у одређеном року изјасни да ли остаје при поднетом предлогу“, с обзиром на то да је оспорени закон „у извесној мери новелиран доношењем Закона о изменама и допунама Закона о раду („Службени гласник РС“, број 61/05) и Закона о допуни Закона о раду („Службени гласник РС“, број 54/09), те да је са наведеним променама у правном поретку већ више од четири и по године“, као и да је предлагач „дописом од 31. јануара 2011. године обавестио Уставни суд да одустаје од поднетог предлога“. Надаље, у образложењу стоји да је Суд, „с обзиром на то да је овлашћени предлагач

одустао од предлога“, а да сам „Уставни суд није нашао основа за наставак поступка“, закључио да оконча поступак, у смислу члана 54. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07). Закључак је донет с позивом на одредбе члана 48. Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 8) Пословника о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/08. и 27/08).

За разлику од судије известиоца и судија који су гласали за поменути закључак сматрам да су постојали услови и разлози да Уставни суд настави поступак оцене уставности оспореног закона.

Прво, у Уставу, а ни у Закону о Уставном суду, односно Пословнику о раду Уставног суда, нема правног основа за наведено чињење, тј. тражење судије известиоца да се подносилац предлога у току поступка оцене уставности закона изјашњава „да ли остаје при поднетом предлогу“. То потврђује и допис судије известиоца упућен председнику Републике у коме нема позивања на одредбе Устава или закона, већ се само износе поједине чињенице које се, пре свега односе на „кретање“ предмета. Те чињенице су очигледно, по оцени судије известиоца, требале да воде опредељењу подносиоца предлога да одустане од захтева за оцену уставности. Уставни суд, односно судија известилац, сагласно Закону о Уставном суду, у претходном поступку може од подносиоца предлога затражи само, да у одређеном року *уреди њоднейи њредлої*, и то у законом прописаним случајевима: ако је предлог неразумљив, непотпун, не садржи податке неопходне за вођење поступка или има друге недостатке у погледу форме и садржине, који онемогућавају поступање Суда. Уставни суд такође, може тражити да предлагач у поступку оцене уставности закона достави потребну документацију, да пружи податке и обавештења од значаја за вођење поступка и одлучивање и сл. У Закону, дакле, нема одредбе која даје могућност Суду (а још мање судији известиоцу) да захтева од предлагача да се у одређеном року изјасни „да ли остаје при предлогу“.

Уколико у току вођења поступка престану неке од процесних претпоставки, или настану неке друге сметње за вођење поступка, законодавац је предвидео решења за те случајеве и изричито овластио Уставни суд да одлучи о даљој судбини поступка, па је тако учињено и у члану 54. став 2. Закона, за случај одустанка подносиоца предлога за оцену уставности закона.

У допису који је судија известилац 29. децембра 2010. године упутио председнику Републике (без претходног изјашњења Суда о овој ствари) наведени су разлози због којих је судија известилац одлучио да се обрати председнику Републике са поменутиим захтевом, а то су: два пута извршене измене оспореног Закона о раду и његова „примена више од четири и по године“. Дакле, питање је да ли је то што су спорне одредбе Закона о раду у току поступка пред Уставним судом „новелиране“, и што је протекло одређено време од момента покретања поступка и примене Закона могло бити основ да судија известилац претпостави „да је спор сам по себи решен“, и да председника Републике у име Уставног суда запита да ли остаје код предлога за оцену уставности закона. Наведени разлози према Закону о Уставном суду, нису уставноправни разлози, због чијег би наступања Суд

био једино у ситуацији да по аутоматизму закључком оконча поступак, нити су њиховим наступањем *ex lege* престали уставноправни разлози и основи за оцену уставности Закона о раду.

Судији известиоцу је 31. децембра 2010. године одговорио заменик генералног секретара (не председник Републике), дописом у коме се судија известилац (а не Суд) само обавештава да, „по налогу председника Републике, одустајемо од поднетог предлога, односно иницијативе за оцену уставности Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05), од 16. марта 2005. године“, без навођења било ког разлога за такву одлуку и без достављања писаног налога председника. Како је у овом конкретном случају сам суд, односно судија известилац на одређен начин подстицао и инспирисао подносиоца предлога да одустане, то је вероватно и био разлог што је наведени допис достављен у форми простог обавештења о одустајању од предлога, без навођења разлога, односно аргумената због којих се то чини.

Оцена уставности Закона о раду је тражена у поступку накнадне контроле уставности закона, а што значи да је Закон на снази и да се примењује у целини, укључујући и његове потоње измене и допуне. Наравно да је за правну сигурност изузетно важно ефикасно и делотворно поступање Уставног суда по предлозима за оцену уставности одређеног закона који се примењује и који производи правно дејство, али наглашавам да одговорност за последице неуставних и незаконитих аката утврђене у поступку контроле *a posteriori* носе њихови доносиоци ако су поступали мимо Устава. Уз то, Народна скупштина је била у могућности да благовремено отклони евентуалне недостатке, с обзиром на дужину трајања поступка пред Уставним судом ако је сматрала да има повреде Устава. Због тога Уставни суд не може прибегавати изналагању, односно и стварању процесних решења, избегавајући на тај начин вршење свог основног задатка, а то је мериторна контрола и надзор над поштовањем Устава од стране свих, без изузетка и независно од тога о чијим актима и радњама је реч. Пропуштајући да се изјасни о евентуално неуставном деловању државних органа, а посебно оних органа који по својој уставној улози и положају треба да предњаче у доследној примени и поштовању Устава, Уставни суд не доприноси утемељењу Републике Србије као уставне демократске државе.

Друго, поменућемо само неке од разлога и основа због којих је Суд требао да настави поступак: (1) пред Уставним судом је био уредан предлог за оцену уставности Закона о раду, који је поднео овлашћени предлагач, којим је не само покренут поступак, већ су следом тог предлога биле спроведене и окончане поједине фазе поступка у оцени уставности Закона о раду пред Уставним судом; (2) Суд је након утврђивања постојања процесних претпоставки за покретање и вођење поступка, предлог којим је покренут поступак доставио доносиоцу Закона на одговор и Законодавни одбор је у име Народне скупштине доставио одговор и изјаснио се о наводима из предлога; (3) Суд је потом утврдио спорна уставноправна питања у овом предмету о којима је одржана јавна расправа уз учешће представника оба учесника у поступку (председника Републике и Народне скупштине), као и

једног броја истакнутих правних стручњака у овој области; (4) након одржане јавне расправе у чињеничном стању се није ништа битно променило, јер су измене (новеле) Закона о раду из 2005. године већ биле извршене и познате Уставном суду и учесницима јавне расправе; (5) акти и радње које су биле одлучујуће за вођење поступка пред Уставним судом и његову одлуку у овом предмету биле су у суштини неспорне међу учесницима у поступку, а на одређен начин су биле и верификоване кроз писане документе које су учесници у поступку (председник Републике и Народна скупштина) доставили Уставном суду, те није било спорно да постоји разлика између текста закона првобитно усвојеног од стране Народне скупштине и текста достављеног председнику Републике (и по форми и по садржини), као и да су измене у тексту закона унете након усвајања у Народној скупштини; (6) акте и радње у вези са спорним уставноправним питањима у овом предмету учесници пред Уставним судом нису у бити оспоравали, већ су их само различито квалификовали, а одредбе Устава другачије интерпретирали; (7) предлогом није тражена само формална оцена уставности Закона о раду (мада је она била у првом плану), већ и оцена материјалне уставности Закона. И коначно, то што је поступак оцене уставности оспореног Закона покренут, односно започет и вођен и у време важења Устава из 1990. године и Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука из 1991. године, такође није препрека за наставак поступка. Наиме, сагласно члану 167. Устава од 2006. године, оцена уставности свих закона који су на снази је настављена у односу на тај Устав (као важећи), а сходном применом одредаба члана 112. Закона о Уставном суду, поступак пред Уставним судом који је започет пре дана ступања на снагу тог закона, окончава се по његовим одредбама – што је управо случај и са започетим поступком оцене уставности Закона о раду.

Треће, чланом 54. Закона о Уставном суду је предвиђено да у поступку оцењивања уставности Уставни суд није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, те да ће у случају и кад овлашћени предлагач одустане од предлога, Уставни суд „наставити поступак за оцену уставности ако за то нађе основа“. У овом предмету се десило оно што, по нашем мишљењу, није у складу са уставном улогом Уставног суда, јер Суд није ту да инспирише и подстиче подносиоце предлога на одустајање од предлога (ни на посредан начин), како би наступиле процесне претпоставке за окончање поступка. Напротив, Уставни суд је ту да се увек изјасни и да одлучи о спорним уставноправним питањима. Суд је у овом предмету прибегао окончању поступка и себе тиме ослободио обавезе пружања одговора на спорна уставноправна питања, иако је изнета разумна сумња да је оспореним законом повређен Устав. Дакле, сматрам да у овом предмету није било места окончању поступка применом члана 54. Закона, већ напротив, да је Суд управо на темељу ове одредбе Закона, а сагласно својој уставној улози заштитника уставности, требало да настави поступак, па чак и у случају када је овлашћени предлагач одустао од предлога поступајући по „тихој сугестији“ и „призиву“ судије известиоца. Наиме, карактер спорних уставноправних питања која

су настала у вези с вршењем законодавне функције и значајем Закона о раду као једног од најважнијих општих правних аката у земљи, захтевао је да Суд донесе мериторну одлуку у којој ће исказати јасан став о уставности оспореног закона, односно о значењу појединих уставних норми и института о којима су се два уставна органа спорила, односно различито их интерпретирала, тумачила и примењивала. Поменућемо само нека од спорних правних питања због чијег је решавања очигледно постојао основ да се настави поступак пред Уставним судом:

– да ли се уставно решење о поновном гласању о тексту закона у Народној скупштини на захтев председника Републике, односи и на случај када постоји неусаглашеност текста закона усвојеног у Народној скупштини и текста достављеног председнику Републике ради проглашења (питање идентичности текста закона);

– да ли указивањем председника Републике на неусаглашеност текста усвојеног закона у Народној скупштини и текста закона достављеног на проглашење, наступа уставна ситуација у којој Народна скупштина може поново да гласа о спорном тексту, или пак, ситуација у којој је председник Народне скупштине дужан да о томе обавести народне посланике ради решавања спорног питања;

– да ли се спор о уставности закона достављеног ради проглашења уопште може отклонити на начин сагласан Уставу тиме што ће Народна скупштина поновним или боље рећи новим гласањем „оснажити“ такав текст закона;

– да ли се у поступку доношења и усвајања спорног Закона радило о правно-техничкој редакцији која је извршена на прописан начин (како то тврди Народна скупштина), или се радило о неовлашћеном мењању текста у суштинском и редакцијском смислу (како то тврди председник Републике);

– какве су правне последице проглашења измењеног текста Закона о којем је Народна скупштина гласала и да ли се може сматрати да је проглашењем тако изгласаног текста Закона о раду спор о уставности тог закона отклоњен.

Четири, не само да није било процесних сметњи, него није било ни основаног уставноправног разлога, због кога би се Уставни суд уздржао од утврђивања уставности оспореног закона. Разлози које је у свом допису достављеном председнику Републике навео судија известилац, а потом и Суд у образложењу закључка нису уставноправни разлози, већ би се евентуално могли подвести под разлоге прагматичности, целисходности, па и својеврсне политичке опортуности. Наведена процесна политика Суда испољена и у овом уставносудском поступку, нема своје дубље утемељење у Уставу. На примеру Закона о раду тако имамо случај да је захтев шефа државе да Уставни суд испита и оцени уставност Закона (у коме је изражена основана сумња или боље рећи уверење у неуставност Закона), остао без одговора, односно нерешен од стране Уставног суда као јединог надлежног органа. Уз то, одговор је изостао уз садејство самог Уставног суда као чувара Устава и подносиоца предлога који је одустао од сопственог захтева. Тако је спорни

Закон о раду са „маном“ и под „сенком“ због оспоравања уставности начина и поступка његовог доношења и упитаности о његовој (не) уставности наставио да важи и да се примењује. Упитаност о његовој уставности изразио је не само подносилац предлога – шеф државе, већ и општа и стручна јавност, а и сам Суд одржавањем јавне расправе. Окончањем поступка од стране Уставног суда одговор на ову упитаност није дата – у крајњем вољом самог Суда. А ово је требало бити прилика да се Уставни суд изјасни и заузме став о наведеним уставноправним питањима која нису од значаја само за оцену формалне уставности овог конкретног закона, већ имају и шири друштвени значај. Таква одлука Суда би доприносила афирмацији Устава и његових основних вредности у пракси, а посебно начела поделе власти и владавине права и потврдила везаност свих Уставом, односно нужност повиновања Уставу и праву свих у земљи, укључујући и највише политичке органе – Народну скупштину, као носиоца законодавне власти, која твори сво остало право у земљи и председника Републике, као шефа државе, који својим указом о проглашењу закона треба да потврди да је један закон донет на начин и по поступку који је у складу са Уставом, те да је проглашени текст закона управо онај који је усвојен на седници Народне скупштине.

И на крају, указујемо да се у овом предмету Суд није држао ни своје досадашње праксе везане за оцену уставности поступка доношења закона или другог општег акта, изражене у његовим бројним одлукама. Наиме, и под претпоставком да је предлогом оспоравана уставност Закона о раду само у формалном смислу, односно да је председник Републике оспорио само сагласност начина и поступка по којем је оспорени закон донет са начином и поступком доношења закона који су били прописани тада важећим Уставом и Пословником Народне скупштине, те да је њиховим престанком престала и процесна могућност за његову оцену, Суд је требало да донесе решење о обустави поступка за оцену уставности поступка доношења закона, јер су у току поступка пред Уставним судом престали да важе акти у односу на које је требало извршити оцену формалне уставности Закона о раду. Но, и у таквом решењу, односно одлуци Суд би могао и требао изнети своја становишта и оцену о поменутих спорним питањима. Очигледно је да је у овом случају поступано у маниру да се овај ни мало лак и захтеван предмет само заврши, односно реши, а не и да се реше спорна уставноправна питања настала у вршењу законодавне функције, питања о којима су се спорили законодавац и шеф државе. Уставни суд је у овом спору био позван да каже шта је воља уставотворца изражена у поменутих уставним решењима, да ли је било или није било њиховог кршења, да ли су надлежни органи поступали сагласно Уставу, односно да ли су се кретали у границама својих уставних овлашћења. Одлука Уставног суда у овом предмету могла је имати далекосежно дејство за утемељење владавине права, јер би, с обзиром на спорна уставноправна питања о којима је Уставни суд требало да се изјасни и учеснике у уставном спору, показала да у демократској уставној држави нико није ослобођен поштовања Устава и права, нити контроле уставности њихових аката и радњи.

С обзиром на изложено, стојим на становишту да су постојале неопходне уставноправне претпоставке и основани уставноправни разлози да се оспорени Закон о раду подвргне оцени уставности, а не да се поступак оконча на начин како је то учињено овим Закључком.

Судија,
Др Боса Ненадић

Законик о кривичном поступку
(„Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02) – чл. 70, 73, 89, члана 150. став 1,
чл. 213, 228. и 229, чл. 504д до 504и и члана 572. став 2.

Законик о кривичном поступку
(„Службени лист СРЈ“, број 70/01)
– члан 487. став 2.

Законик о кривичном поступку
(„Службени гласник РС“, број 46/06) – члан 68, члан 74. став 2, члан 228.
ст. 1. и 7, члан 257. став 7. и чл. 261, 264, 271, 273, 376. и 390.

Уставом је прописано овлашћење законодавног органа да уређујући остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и кривични поступак, пропише правила за пружање судске заштите по којима се поступа тако да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које предвиђа кривични закон и на основу законито спроведеног поступка, те да пре доношења правоснажне пресуде или решења о кажњавању окривљени може бити ограничен у својој слободи и другим правима само под условима прописаним законом.

Предлог и иницијативе којима се оспоравају одредбе чл. 70, 73, 89, члана 150. став 1, чл. 213, 228. и 229. и члана 572. став 2. Законика не садрже одредбе Устава, Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, нити Повеље о људским и мањинским правима и слободама у односу на које се тражи оцена уставности оспорених одредби, не наводе се уставноправни разлози оспоравања тих одредаба Законика, нити садржина оспорених одредби Законика одговара садржини и смислу одредаба коју им даје предлагач, односно иницијатор, те је Уставни суд наведени предлог и иницијативе одбацио, јер за вођење поступка и одлучивање не постоје претпоставке утврђене законом.

Поводом иницијативе којом се оспоравају одредбе чл. 504д до 504и Законика, Уставни суд је констатовао да су у току поступка пред Уставним судом наведене одредбе престале да важе, те да је престао да важи и Устав од 1990. године, у односу на који је тражена оцена, а Уставни суд не може да утврђује несагласност општег акта са Уставом који није на снази, те је оценио да су престале процесне претпоставке за даље вођење поступка.

Поводом представке којом је оспорена одредба члана 487. став 2. Законика, Уставни суд је исту одбацио јер страна правна и физичка лица немају уставну легитимацију за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије.

Поводом иницијативе којом су оспорене одредбе Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, број 46/06), Уставни суд је констатујући да оспорене одредбе овог законика нису биле у примени, а тиме ни произвеле правне последице, оценио да су испуњени услови да иницијативу за оцену уставности одбаци.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Одбацују се предлог и иницијатива за оцену уставности одредаба чл. 70, 73, 89, члана 150. став 1, чл. 213, 228. и 229. и члана 572. став 2. Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02).

2. Одбацује се иницијатива за оцену уставности одредаба чл. 504д до 504и Законика из тачке 1).

3. Одбацује се иницијатива за оцену уставности одредбе члана 487. став 2. Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, број 70/01).

4. Одбацује се иницијатива за оцену уставности одредаба члана 68, члана 74. став 2, члана 228. ст. 1. и 7, члана 257. став 7. и чл. 261, 264, 271, 273, 376. и 390. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, број 46/06).

5. Одбацује се иницијатива за оцену уставности одредбе члана 395. став 1. тачка 1) Законика из тачке 1) са „постојећим Кривичним законом“.

6. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредаба чл. 70, 73, 89, 213, 228. и 229. и члана 572. став 2. Законика из тачке 1).

Образложење

I

Предлогом и већим бројем иницијатива оспорене су одредбе Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02), а једном иницијативом оспорене су одредбе Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, број 46/06).

Поводом предлога за оцену уставности одредаба члана 70. став 1, члана 73. став 5, члана 89. став 9, члана 213, члана 228. став 2. и члана 229. став 6. Законика о кривичном поступку из 2001. године, формиран је предмет ИУ-191/2003. Поводом иницијативе за оцену уставности члана 504д до 504и истог законика, формиран је предмет ИУ 43/2004.

Поводом иницијативе за оцену уставности члана 573. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, број 58/04) формиран је предмет ИУ-51/2005. Такође, и Суд

Србије и Црне Горе сагласно члану 12. став 2. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе, уступио је Уставном суду на даљу надлежност представку за оцену уставности одредаба чл. 70, 73, 89, 228. и 229. истог законика, а која је код тог суда вођена као предмет ПУ 8/2003. Исти суд је уступио Уставном суду иницијативе које су поднете Савезном уставном суду ради оцене уставности одредаба Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, број 70/01): члана 487. став 2. (предмет тога суда ГУ 76/2002); члана 150. став 1. (предмет тога суда ГУ 232/2002), те члана 142. став 2. тачка 3), члана 225. и члана 398. став 4. (предмет тога суда ГУ 253/2002), поводом којих је у Уставном суду формиран предмет ГУ-90/2005. Овом предмету је припојена иницијатива поднета Уставном суду за оцену уставности члана 142. став 2. тачка 5) Законика. Поводом иницијативе поднете Уставном суду за оцену уставности члана 572. став 2. Законика формиран је предмет ГУ-76/2006, коме је током 2008. године припојена и иницијатива за оцену уставности члана 395. став 1. тачка 1) истог законика.

Иницијатива поднета Савезном Уставном суду којом се оспоравају одредаба члана 573. ст. 1. и 2. Законика о кривичном поступку (предмет тога суда ГУ-139/2002) и поводом које је у Уставном суду првобитно формиран предмет ГУ-98/2005, припојена је предмету овог суда ГУ-51/2005.

Поводом иницијативе поднете Уставном суду за оцену уставности одредаба члана 68, члана 74. став 2, члана 228. ст. 1. и 7, члана 257. став 7, чл. 261, 264, 271, 273, 376. и 390. Законика о кривичном поступку из 2006. године, формиран је предмет ГУ-174/2006.

Оцена уставности одредби Законика из 2001. године је тражена у односу на Устав од 1990. године, а оцена уставности Законика из 2006. године у односу на Устав од 2006. године. Представкама је тражена и обустава извршења чл. 70, 73, 89, 213, 228. и 229. и члана 572. став 2. Законика о кривичном поступку из 2001. године, као и обустава извршења одредаба члана 68, члана 74. став 2, члана 228. ст. 1. и 7, члана 257. став 7, чл. 261, 264, 271, 273, 376. и 390. Законика о кривичном поступку из 2006. године.

Имајући у виду одредбе члана 42. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је закључио да се о уставности одредби чл. 70, 73. и 89, члана 150. став 1, чл. 213, 228. и 229, члана 395. став 1, члана 487. став 2, чл. 504д до 504и и члана 572. став 2. Законика о кривичном поступку из 2001. године, као и одредаба члана 68, члана 74. став 2, члана 228. ст. 1. и 7, члана 257. став 7. чл. 261, 264, 271, 273, 376. и 390. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, број 46/06) одлучује у предмету ГУ-191/2003, а да се из предмета ГУ-191/2003 издвоје иницијативе за оцену уставности члана 142. став 2. тач. 3) и 5), члана 225, члана 398. став 4. те члана 573. Законика и да се о тим иницијативама одлучује под бројем ГУ-51/2005.

II

У предлогу се као разлог оспоравања одредаба члана 70. став 1, члана 73. став 5, члана 89. став 9, члана 213, члана 228. став 2. и члана 229. став 6. Законика о кривичном поступку из 2001. године, наводи да оспорене

одредбе Законика нису сагласне са Уставом Републике Србије и са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, јер је супротно тим „прописима“, оспореним одредбама Законика „предвиђено“ да: „а) председник суда може разрешити изабраног адвоката и поставити другог адвоката; б) да окривљени може бити саслушан без присуства адвоката; в) да се адвокатима ускраћује бављење адвокатуром и у случају ако су суокривљени, а не налазе се у притвору нити на издржавању казне затвора дуже од шест месеци; г) да о уставности прописа одлучује суд који води кривични поступак; д) да лицу лишеном слободе адвоката може поставити и истражни судија; ђ) да осумњиченом лицу полиција може поставити адвоката“.

Готово истим разлозима оцена уставности одредаба чл. 70, 73, 89, 228. и 229. Законика тражена је представком истог подносиоца поднетом Суду Србије и Црне Горе ПУ 8/2003. Оцена је тражена у односу на „Уставну повељу државне заједнице Србија и Црна Гора, Повељу о људским и мањинским правима и грађанским слободама, ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, те међународним уговорима о људским и мањинским правима и грађанским слободама који важе на територији СЦГ“.

У иницијативи којом се оспорава одредба члана 150. став 1. Законика, наводи се да је том одредбом прописано да по одобрењу истражног судије и под његовим надзором или надзором лица које суд одреди, у границама кућног реда, притвореника могу посећивати блиски сродници, а по његовом захтеву лекар и друга лица, с тим што се поједине посете могу забранити ако би услед тога могла настати штета за вођење поступка. Иницијатор сматра да притворено лице могу посећивати сва лица – грађани СРЈ која желе да притворено лице посете, а притворено лице жели да их прими, и да само лица из члана 142. став 2. Законика морају бити изузета од посете. Иницијативом се поставља и питање зашто девојка притвореника не би могла да га посећује.

У иницијативи којом је оспорена одредба члана 395. став 1. тачка 1) Законика, предлаже се да се прогласи неуставним због неусклађености са постојећим Кривичним законом и да се по завршетку усклађивања, омогући свим осуђеницима са 30 година казне затвора, право жалбе трећестепеном Врховном суду Србије и ретроактивно, будући да је одредбом члана 395. став 1. тачка 1) Законика прописано да је против пресуде другостепеног суда дозвољена жалба суду који одлучује у трећем степену, само ако је другостепени суд изрекао казну затвора учиниоцу кривичног дела у висини од 40 година или ако је потврдио пресуду првостепеног суда којом је изречена таква казна, с обзиром на то да је Кривичним Законом из 2006. године „горња граница висине казне спуштена са 40 на 30 година“.

Иницијативу којом се оспорава одредба члана 487. став 2. Законика поднео је European Roma Rights Centar, из Будимпеште с наводом да је ова одредба Законика несагласна са чланом 10. став 2. Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СРЈ“, број 7/71), јер се њом омогућава да окривљени малолетник буде у притвору с пунолетним

лицем, ако се испуне одређене околности, иако се Пактом „захтева стриктно одвајање ове две врсте притвореника и то без икаквих изузетака“. Иницијатор је тражио да се поступак проведе чак и ако одредба Законика у току поступка буде усаглашена са „стандардима“ Пакта.

У иницијативи којом су оспорене одредбе чл. 504д до 504и Законика о кривичном поступку се наводи: да је оспореним законским одредбама уведен „институт потпуног опроста од гоњења“ лица „која су извршиоци или саучесници у извршењу тешких кривичних дела“, те да према оспореном члану 504з тачка 2) Законика, суд изриче пресуду којом се оптужба против сведока сарадника одбија, што је, супротно основним начелима из члана 1. став 1. Законика; да су оспорене одредбе Законика „одузеле загарантована и основна права“ оштећенима да предузимају или преузимају гоњење у случајевима када то државни тужилац „не жели“ или је „одустао од гоњења према окривљеном – сведоку сараднику иако је сведок сарадник сам у целости признао своју кривичну одговорност за кривична дела учињена према оштећеним“, те да на тај начин оштећени нема „кога да гони“, јер му је то право ускраћено, нити да сазна ко је учинилац кривичног дела према њему или његовом сроднику и онемогућен је да, захтева накнаду штете. У иницијативи се даје и упоредни приказ „три модела статуса будућег сведока а саучесника или саизвршиоца кривичних дела организованог криминала“ и указује на опасност од неформалног споразумевања и договарања. Изражава се сумња у потребу оспорених норми. У представци није наведена конкретна одредба Устава у односу на коју се тражи оцена.

Иницијативом којом је оспорена одредба члана 572. став 2. Законика указује се да је том одредбом „директно повређено начело примене блажег закона“ и „нелогично и правно непримерено“ прописано да се кривични поступак за дела која су се пре ступања на снагу овог закона водила по службеној дужности или приватној тужби спроводе по прописима који су били на снази пре ступања на снагу тог закона, ако је до тад поступак започет. Иницијатор сматра да је блажи закон онај који даје могућност да се кривични прогон може предузети тек по предлогу оштећеног, а не како је то оспореном одредбом Законика прописано. Тражена је и „привремена мера за обуставу ове одредбе“.

Иницијативом и допуном иницијативе којом су оспорене одредбе Законика о кривичном поступку из 2006. године, предлаже се да се „читав нови ЗКП, или макар његове одредбе члана 68, члана 74. став 2, члана 228. ст. 1. и 7, члана 257. став 7, чл. 261, 264, 271, 273, 376. и 390. ставе ван снаге... јер је Законик као целина, а поготово наведене одредбе у супротности са Уставом Републике Србије“. Оцена уставности тражена је у односу на члан 20. став 2, члан 29. и члан 33. ст. 2. и 7. Устава из 2006. године.

III

Уставни суд је, на седници од 4. марта, односно 9. децембра 2004. године, донео Закључак да се иницијатива за оцену уставности чл. 504д до 504и Законика, односно предлог за оцену уставности одредаба члана 70. став 1,

члана 73. став 5, члана 89. став 9, члана 213, члана 228. став 2. и члана 229. став 6. Законика о кривичном поступку из 2001. године, доставе Народној скупштини на мишљење, односно одговор.

Поводом оспорених одредби члана 70. став 1, члана 73. став 5, члана 89. став 9, члана 213, члана 228. став 2. и члана 229. став 6. Законика није добијен одговор, док се у акту Законодавног одбора скупштини од 4. октобра 2004. године поводом одредби чл. 504д до 504и Законика наводи да „Одбор није могао да оцени основаност поднете иницијативе с обзиром на то да се у њој не наводи члан Устава на који се конкретно односи“. Као прилог достављено је и мишљење Владе којим се предлаже да се не прихвати иницијатива за покретање поступка за оцењивање уставности чл. 504д до 504и Законика, с обзиром на то да наводи подносиоца иницијативе који се односе на ваљаност законских решење не представљају повреду Устава Републике Србије не могу бити разлог за покретање поступка за оцењивање уставности закона.

IV

По спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да су Устав Републике Србије од 1990. године, Устав Савезне Републике Југославије од 1992. године и Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, у односу на које је тражена оцена уставности оспореног Законика, престали да важе доношењем новог Устава Републике Србије, који је ступио на снагу 8. новембра 2006. године. Стога се оцена уставности оспорених законских одредаба врши у односу на важећи Устав. Такође, сагласно одредби члана 112. Закона о Уставном суду, поступак пред Уставним судом започет пре дана ступања на снагу Закона окончаће се по одредбама овог закона.

Устав утврђује:

– да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и да се Уставом јемче, и као таква, непосредно се примењују и људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2);

– да 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, а да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2);

– да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1);

– да се лицу лишеном слободе без одлуке суда, одмах саопштава да има право да ништа не изјављује и право да не буде саслушано без присуства

браниоца кога само изабере или браниоца који ће му бесплатно пружити правну помоћ ако не може да је плати (члан 29. став 1);

– да свако има право на личну слободу и безбедност, а лишење слободе допуштено је само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, као и да се лице које је лишено слободе од стране државног органа одмах, на језику који разуме, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет као и о својим правима и да има право да без одлагања о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору (члан 27. ст. 1. и 2);

– да лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке суда, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка (члан 30. став 1);

– да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, да притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца. Ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу, да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом (члан 31. ст. 1. и 2);

– да свако ко је окривљен за кривично дело има право да у најкраћем року, у складу са законом, подробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима дела за које се терети, као и доказима прикупљеним против њега. Свако ко је окривљен за кривично дело има право на одбрану и право да узме браниоца по свом избору, да с њим несметано општи и да добије примерено време и одговарајуће услове за припрему одбране, да окривљени који не може да сноси трошкове браниоца, има право на бесплатног браниоца, ако то захтева интерес правичности, у складу са законом, да свако коме се суди за кривично дело има право да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, испитује сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране, да свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења, као и да лице које је окривљено или коме се суди за кривично дело није дужно да даје исказе против себе или против лица блиских себи, нити да призна кривицу (члан 33. ст. 1, 2, 3, 5, 6. и 7);

– 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, да се кривична дела и кривичне санкције одређују законом, као и да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. ст. 1. до 3);

– да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Свако има право на жалбу или друго правно

средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. ст. 1. и 2);

– да се свакоме, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ, да правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом, да се законом одређује када је правна помоћ бесплатна (члан 67);

Према члану 97. став 1. Устава, Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост, поступак пред судовима и другим државним органима, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката, амнестије и помиловања за кривична дела (тачка 2)), организацију, надлежност и рад републичких органа (тачка 16)).

Приликом оцене уставности оспореног Законика, Уставни суд је имао у виду и одговарајуће одредбе Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 17/71) и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори“, бр. 9/03 и 5/05).

По оцени Уставног суда, из наведених одредаба Устава следи овлашћење законодавног органа да уређујући остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и кривични поступак, пропише правила за пружање судске заштите по којима се поступа тако да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које предвиђа кривични закон и на основу законито спроведеног поступка те да пре доношења правоснажне пресуде или решења о кажњавању окривљени може бити ограничен у својој слободи и другим правима само под условима прописаним законом.

Уставни суд је такође констатовао следеће.

Законик о кривичном поступку донела је Савезна скупштина, на седници Већа грађана од 26. децембра 2001. године и на седници Већа република од 20. децембра 2001. године. Законик је објављен у „Службеном листу СРЈ“, број 70/01, а ступио је на снагу три месеца од дана објављивања у „Службеном листу СРЈ“. Законик је мењан и допуњаван у („Службеном листу СРЈ“, број 68/02 и „Службеном гласнику РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 72/09 и 76/10).

Оспореним одредбама Законика („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02) уређује се: ко не може бити бранилац (члан 70); разрешење постављеног браниоца и, поред осталог, могућност да председник суда разреши постављеног браниоца који неуредно извршава дужност, те да уместо разрешеног браниоца, постави другог браниоца и о томе обавести адвокатску комору. (члан 73, односно члан 73. став 5); могућност саслушања окривљеног у одсуству браниоца (члан 89); посета притворенику – тако што је прописано да по одобрењу истражног судије и под његовим надзором или надзором лица која он одреди, у границама кућног реда, притвореника могу посећивати блиски сродници, а по његовом захтеву – лекар и друга лица, те да се поједине посете

могу забранити ако би услед тога могла да настане штета за вођење поступка (члан 150. став 1); начин решавања претходног питања (члан 213); поступање истражног судије према лицу лишеном слободе које му је доведено (члан 228); задржавање лица лишеног слободе и осумњиченог од стране органа унутрашњих послова (члан 229); могућност да се против пресуде другостепеног суда изјави жалба суду који одлучује у трећем степену само ако је другостепени суд изрекао казну затвора од четрдесет година, или ако је потврдио пресуду првостепеног суда којом је изречена таква казна (члан 395. став 1. тачка 1)). Оспореним одредбама чл. 504д до 504и Законика било је прописано под којим условима и до када државни тужилац може суду предложити да се као сведок саслуша припадник криминалне организације (сведок сарадник), те поступање државног тужиоца према сведоку сараднику и поступање већа према таквом предлогу државног тужиоца и последице по даље кривично гоњење сведока сарадника. Одредбом члана 572. Законика, као једном од прелазних и завршних одредби чији је став 2. оспорен, прописано је, у ставу 1, да за кривична дела за која се учинилац гони по предлогу оштећеног рок, из члана 53. став 1. овог Законика почиње да тече од дана ступања на снагу кривичног закона који предвиди да се поједина кривична дела гоне по предлогу оштећеног, а у оспореној одредби става 2, прописано је да се кривични поступак за кривична дела која су пре ступања на снагу закона из става 1. овог члана која су се гонила по службеној дужности или приватној тужби, а по ступању на снагу тог закона, по предлогу оштећеног, спроводе по прописима који су били на снази пре ступања на снагу тог закона, ако је до тада поступак започет.

Уставни суд констатује да је ступањем на снагу Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник РС“, број 85/05), односно 1. јануара 2006. године престала да важи, поред осталих оспорена одредба члана 487. Законика, а да су 11. септембра 2009. године, на основу члана 105, односно члана 124. Законика о изменама и допунама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, број 72/09), престале да важе оспорена одредба члана 395. став 1. као и оспорене одредбе чл. 504д до 504и Законика у тексту у коме су оспорене.

Уставни суд је полазећи од садржине предлога и иницијатива којим се оспоравају поједине одредбе Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02), констатовао:

Предлог и иницијативе којом се оспоравају одредбе чл. 70, 73, 89, члана 150. став 1, чл. 213, 228. и 229. и члана 572. став 2. Законика не садрже одредбе Устава, Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, нити Повеље о људским и мањинским правима и слободама у односу на које се тражи оцена уставности оспорених одредби, нити се наводе уставноправни разлози оспоравања тих одредаба Законика. Осим тога, садржина оспорених одредби Законика не одговара садржини и смислу одредаба коју им даје предлагач, односно иницијатор, јер председник суда разрешава постављеног, а не изабраног браниоца окривљеног; окривљени може бити саслушан без присуства браниоца само ако он то прихвати; саокривљени, а не адвокат, не може бити бранилац окривљеног; притвореника могу посећивати не само

блиски сродници, већ и друга лица по захтеву притвореника; претходно питање из члана 213. Законика не може се изједначавати са „решавањем о уставности прописа“; истражни судија лицу лишеном слободе које му је доведено, односно орган унутрашњих послова осумњиченом лицу поставља односно обезбеђује браниоца по службеној дужности ако лице лишено слободе, односно осумњичени сам не узме, односно не обезбеди браниоца у законом прописаном року. Наведено је сагласно члану 67. Устава према коме се свакоме, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ, а законом се одређује када је правна помоћ бесплатна.

Такође и садржина процесног закона не уређује примену блажег закона, како то сматра један од иницијатора, већ је то предмет уређивања кривичног закона. С обзиром на наведено Уставни суд је предлог, односно иницијативе за оцењивање уставности одредаба чл. 70, 73. и 89, члана 150. став 1, чл. 213, 228. и 229. и члана 572. став 2. Законика о кривичном поступку одбацио, сагласно члану 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, јер за вођење поступка и одлучивање не постоје претпоставке утврђене законом, решавајући као у тачки 1) изреке.

Поводом иницијативе којом се оспоравају одредбе чл. 504д до 504и Законика, Уставни суд је констатовао да су у току поступка пред Уставним судом, односно 11. септембра 2009. године, наведене одредбе престале да важе ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, број 72/09), те да је престао да важи и Устав од 1990. године, у односу на који је тражена оцена, а Уставни суд не може да утврђује несагласност општег акта са Уставом који није на снази. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да су престале процесне претпоставке за даље вођење поступка, па је иницијатива за оцену уставности одредаба чл. 504д до 504и Законика одбачена због непостојања процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, те је решио као у тачки 2) изреке.

Поводом представке European Roma Rights Center, из Будимпеште, којом је оспорена одредба члана 487. став 2. Законика, пред Уставни суд се, као претходно, поставило питање постојања овлашћења страног лица за иницирање поступка оцене уставности и законитости пред Уставним судом. Полазећи од становишта израженог у Одлуци Уставног суда IУ-166/05 од 25. децембра 2008. године да је право правних и физичких лица да на основу одредбе члана 168. став 2. Устава Републике Србије иницирају покретање поступка за оцену уставности и законитости прописа Републике Србије резервисано искључиво за правна лица уписана у регистар привредних субјеката у Републици Србији, односно за физичка лица која су држављани Србије, а да страна правна и физичка лица немају уставну легитимацију за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије по било ком основу, већ да се заштита права и интереса страних лица остварује у поступку по уставној жалби, Уставни суд је решио као у тачки 3) изреке.

Поводом иницијативе којом су оспорене одредбе Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, број 46/06), Уставни суд је констатовао:

Оспорени Законик, чије су се одредбе чл. 107, 110, 117. до 122. и 333. до 335, сагласно члану 555. Законика, примењивале од дана ступања на снагу овог Законика, док је датум примењивања осталих одредби мењан у „Службеном гласнику РС“, бр. 49/07 и 122/08) и који је престао да важи 11. септембра 2009. године на основу члана 149. Законика о изменама и допунама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, број 72/09), оспореним одредбама чл. 68, 74, 228, 257, 261, 264, 271, 273, 376. и 390. уређивао је: више бранилаца и заједничког браниоца (члан 68); право браниоца на увид у доказни материјал (члан 74); одлуку о трошковима у решавању о обустави кривичног поступка, ослобађајућој или одбијајућој пресуди (члан 228); прикупљање обавештења од грађана у претходној истрази (члан 257); саслушање осумњиченог уз коришћење уређаја за регистровање физиолошких реакција лица које се саслушава (члан 261); привремено задржавање осумњиченог од стране јавног тужиоца или полиције у претходној истрази (члан 264); поверавање доказних радњи у току истраге (члан 271); поступање јавног тужиоца по кривичној пријави или обавештењу полиције – одбацивање кривичне пријаве или доношење решења о спровођењу истраге члан (273); заснованост пресуде на доказима (члан 376), те садржај жалбе (члан 390).

Полазећи од чињенице да је овај законик прописивао да ће се примењивати од 1. јуна 2007. године, да би накнадно тај рок изменама Законика из 2007. године односно 2008. године био продужен на 31. децембар 2008. године, односно 31. децембар 2010. године и да је сагласно чл. 149. и 150. Законика о изменама и допунама Законика из 2009. године престао да важи, Уставни суд је констатујући да оспорене одредбе овог законика нису биле у примени, а тиме ни произвеле правне последице, оценио да су испуњени услови из члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду да Суд одбаци иницијативу за оцену уставности одредаба члана 68, члана 74. став 2, члана 228. ст. 1. и 7, члана 257. став 7. и чл. 261, 264, 271, 273, 376. и 390. Законика, јер су у току поступка престале процесне претпоставке за вођење поступка. Стога је одлучено као у тачки 4) изреке.

О наводима иницијатора којима се указује на неусклађеност оспореног Законика са „постојећим кривичним законом“, Уставни суд није надлежан да одлучује. Такође, Уставни суд, према члану 167. Устава, није надлежан да оцењује ни исправност примене појединих одредби Законика. Стога је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, решено као у тачки 5) изреке.

Такође, Суд је у тачки 6) изреке одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Законика, с обзиром на то да је донео коначну одлуку, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредаба члана 36. став 1. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, као и члана 82. став 2. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

2. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОР

Решење о неприхватању иницијатива

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08) – члан 2.

Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08) – члан 33. ст. 1. и 4, члан 49. став 2, члан 53. став 5. под б, члан 74. став 1. и члан 109.

Одредбом члана 2. Закона у оспореном делу не доводи се у питање уставност одредбе члана 135. став 2. Споразума јер се ни на који начин не угрожава територијални интегритет Републике Србије, нити се прејудуцира одређивање коначног положаја АП Косова и Метохије, будући да је Косово и Метохија под међународном управом, у складу са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 10. јуна 1999. године. Уставни суд је, оцењујући уставност оспорене одредбе Закона, такође имао у виду и начело *pacta sunt servanda* из члана 26. Бечке конвенције о уговорном праву, као ратификованог међународног уговора, из чијег правног значења произлази да сваки уговор на снази везује чланице.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности члана 2. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08), у делу који се односи на одредбу члана 135. став 2. Споразума.

2. Одбацује се иницијатива за оцену уставности одредаба члана 33. ст. 1. и 4, члана 49. став 2, члана 53. став 5. под б, члана 74. став 1. и члана 109. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08).

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу оспорених одредаба Закона и Споразума из тач. 1) и 2).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности члана 2. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08), у делу који се односи на одредбу члана 135. став 2. Споразума и одредаба члана 33. ст. 1. и 4, члана 49. став 2, члана 53. став 5. под б, члана 74. став 1. и члана 109. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08).

У иницијативи се наводи да члан 2. наведеног закона у оспореном делу садржи тумачење члана 135. став 2. Споразума, према коме се Споразум не примењује на Косову и Метохији које је тренутно под међународном управом у складу са Резолуцијом Савета безбедности 1244 од 10. јуна 1999. године и да се не доводи у питање његов правни статус, нити одређивање његовог коначног положаја по тој резолуцији. По мишљењу иницијатора, наведени члан Закона у оспореном делу у супротности је са одредбом члана 194. став 5. Устава према којој закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, из разлога што је оспореном одредбом члана 135. став 2. Споразума предвиђено да се он примењује на територије за које се оснивају Европске заједнице у складу са условима прописаним оснивачким уговорима, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, а да се исти не примењује на Косову које је под међународном управом по поменутој Резолуцији. Такође, иницијатор сматра да је одредба члана 135. став 2. Споразума у супротности и са одредбама члана 8. и члана 182. ст. 2. и 3. Устава, будући да је овим уставним одредбама утврђено да је територија Републике Србије јединствена и недељива, а оспорена одредба Споразума указује на прејудуцирање статуса Косова и Метохије, а поштовање територијалног интегритета и суверенитета држава је једно од основних начела која важе у међународном праву.

Поред овога, из садржине навода иницијатора проистиче да се оспорава и уставност више одредаба поменутог Споразума, и то: одредбе члана 33. став 1. Споразума у односу на одредбу члана 194. став 3. Устава, одредбе члана 33. став 4. Споразума у односу на члан 21. став 2. Устава, одредбе члана 49. став 2. Споразума у односу на члан 17. Устава, одредбе члана 53. став 5. под б Споразума у односу на члан 87. Устава, одредбе члана 74. став 1. и члана 109. став 1. Споразума у односу на члан 194. став 3. Устава.

Иницијативом је затражено од Уставног суда да, до доношења кончане одлуке, донесе привремену меру, односно обустави од извршења појединачне акте и радње донете на основу оспорених одредаба Закона и Споразума.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Одредбама члана 167. став 1. тач. 1) и 2) Устава Републике Србије утврђено је да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општинских аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, као и о сагласности потврђених међународних уговора са Уставом.

У другим одредбама Устава које су од правног значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари утврђено је: да је територија Републике Србије јединствена и недељива, а граница Републике Србије неповредива и мења се по поступку предвиђеном за промену Устава (члан 8); да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу које подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12); да спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права и 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); да Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама (члан 97. тачка 1)); да Народна скупштина већином гласова свих народних посланика одлучује о законима којима се уређује закључивање и потврђивање међународних уговора (члан 105. став 3. тачка 6)); да Влада утврђује и води политику (члан 123. тачка 1)); 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 (члан 194. став 3).

Оспореним чланом 2. став 1. Закона о потврђивању Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08), у делу који се односи на одредбу члана 135. став 2. Споразума, предвиђено је да то што се Споразум не примењује на Косову које је тренутно под међународном управом у складу са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 10. јуна 1999. године, не доводи у питање садашњи статус Косова нити одређивање његовог коначног положаја према истој резолуцији, Република Србија, као правни следбеник Савезне Републике Југославије треба разумети као потврду да Споразум не угрожава територијални интегритет Србије, а посебно статус Покрајине Косово и Метохија као саставног дела територије Србије, што је гарантовано Резолуцијом СБ ОУН 1244 делом њене преамбуле који гласи: „поново потврђујући приврженост свих држава чланица суверенитету и територијалном интегритету СРЈ и других држава региона, како је наведено у Хелсиншком документу и Анексу 2“, и анексом 2. тачком 5) прве Резолуције 1244, реченицом која гласи: „устпостављање привремене администрације за Косово као дела међународног цивилног присуства под којим ће народ Косова моћи да ужива суштинску аутономију у оквиру СРЈ о чему ће одлуку донети СБ ОУН-а“. Одредбом става 2. тачке г

истог члана наведеног Закона предвиђено је да ће се Република Србија у примени Споразума руководити наведеним тумачењем.

Полазећи од наведених одредаба Устава и формулације оспореног члана 2. став 1. тачка г поменутог Закона, према оцени Суда, на несумњив начин проистиче да се чланом 2. Закона у оспореном делу не доводи у питање уставност одредбе члана 135. став 2. овог споразума јер се, управо супротно наводима иницијатора, ни на који начин не угрожава територијални интегритет Србије нити доводи у питање садашњи статус Косова и Метохије тако што се прејудуцира одређивање његовог коначног положаја, будући да је Косово и Метохија под међународном управом, у складу са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 10. јуна 1999. године. Уставни суд је оцењујући уставност оспорене одредбе Закона, такође, имао у виду и начело *pacta sunt servanda* из члана 26. Бечке конвенције о уговорном праву која је ратификована Уредбом о ратификацији Бечке конвенције о уговорном праву („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 30/72), из чијег правног значења произлази да сваки уговор на снази везује чланице и оне треба да га добронамерно извршавају. Имајући у виду изнето, Уставни суд сматра да наводи иницијатора о томе да се оспореном одредбом члана 2. став 1. Закона у делу који се односи на одредбу члана 135. став 2. Споразума повређује Устав Републике Србије нису основани, те иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучујући као у тачки 1) изреке.

У погледу оспоравања уставности одредаба члана 33. ст. 1. и 4, члана 49. став 2, члана 53. став 5. под б, члана 74. став 1. и члана 109. Споразума, Уставни суд је оценио да су разлози које је иницијатор навео очигледно неосновани, те је у том делу одбацио иницијативу, на основу одредаба 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), као у тачки 2) изреке.

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

Полазећи од изнетог, Уставни суд је на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 1), члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1) Пословника о раду Уставног суда, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

3. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ

ОДЛУКА

Уредба о Регистру пољопривредних газдинстава („Службени гласник РС“, бр. 119/08, 21/09 и 36/09)

Темпорални закон о буџету Републике Србије донет за одређену фискалну годину не може бити правни основ за доношење оспорене Уредбе. Како оспорена Уредба није донета за извршавање ниједног закона и како предмет уређивања Уредбе није област која је у домену уређивања њеног доносиоца, то је, према оцени Уставног суда, Влада прекорачила своја овлашћења приликом њеног доношења, чиме је повређено уставно начело поделе власти.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Уредба о Регистру пољопривредних газдинстава („Службени гласник РС“, бр. 119/08, 21/09 и 36/09), у време важења, није била у сагласности са Уставом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Уредбе о Регистру пољопривредних газдинстава („Службени гласник РС“, бр. 119/08, 21/09 и 36/09). Подносилац иницијативе наводи да је оспорена Уредба у целини, а посебно одредба члана 3. став 4. ове уредбе у супротности са одредбама члана 21. Устава, којима се забрањује дискриминација по свим основима, па и по основу старости, односно по основу година живота пољопривредних произвођача, јер је оспореном одредбом Уредбе подела пољопривредних домаћинстава на комерцијална и некомерцијална одређена у зависности од година старости пољопривредних произвођача, који не могу бити старији од 65 година живота и који морају бити обавезно осигурани кроз пензијски, односно инвалидски вид осигурања, у зависности од здравствене способности пољопривредника. Иницијатор сматра да је овакво лимитирање старосне границе на 65 година у директној супротности са чланом 21. Устава, као и да је Влада на овај начин уредила питања која индиректно спадају у област пензијског и инвалидског осигурања, која су у искључивој надлежности Народне скупштине, а не Владе. Иницијатор сматра да би оспорена Уредба нанела дуплу штету пољопривредницима који су по основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању већ остали без права на уплаћивање у Пензијски фонд и због тога имају мале пензије, а овом уредбом би им биле ускраћене и субвенције на скромне поседе од којих живе.

У одговору доносилац оспорене Уредбе наводи да је правни основ за доношење ове уредбе садржан у члану 123. тачка 3) Устава, а у вези с чл. 5. и 23. Закона о буџету Републике Србије за 2008. годину („Службени гласник РС“, бр. 123/07 и 102/08). Уредбом су уређени услови и начин уписа, вођења и брисања података о пољопривредним газдинствима у Регистар пољопривредних газдинстава. Одредбом члана 1. став 2. Уредбе је прописано да је упис пољопривредних газдинстава у Регистар добровољан, док је одредбама члана 3. Уредбе одређено шта се сматра комерцијалним, а шта некомерцијалним породичним пољопривредним газдинством. Разврставање пољопривредног газдинстава на комерцијално и некомерцијално породично пољопривредно газдинство врши се на основу изјашњења у захтеву за упис у Регистар или за обнову регистрације. На основу наведеног, јасно је да пољопривредници немају обавезу да се упишу у Регистар, већ им је остављена могућност да одлуче и процене да ли имају интерес да се у Регистар упишу. Такође, ако одлуче да се упишу у Регистар, приликом уписа, односно обнове регистрације изјашњавају се о томе у коју врсту пољопривредног газдинства желе да буду уписани. Од њихове процене која се односи, пре свега, на тржишну оријентацију производње, зависи да ли ће се уписати у Регистар као комерцијално или некомерцијално породично пољопривредно газдинство. Када се приликом уписа у Регистар, односно приликом обнове регистрације изјасне за упис некомерцијалног пољопривредног газдинства, носилац пољопривредног газдинства мора испуњавати прописане услове у погледу година живота и својства осигураника. Ако носилац пољопривредног газдинства те услове не испуњава, то пољопривредно газдинство мора бити уписано у Регистар као комерцијално породично пољопривредно газдинство. Некомерцијалним породичним пољопривредним газдинствима нису ускраћена средства подршке која се обезбеђују за развој и унапређење пољопривредне производње. На основу наведеног, доносилац оспорене Уредбе закључује да одредбе оспорене Уредбе нису у супротности са чланом 21. Устава из разлога што ниједном пољопривредном произвођачу који жели да се упише у Регистар то право није ускраћено, а искључиво од њиховог опредељења зависи да ли ће се регистровати као комерцијално или некомерцијално породично пољопривредно домаћинство. На крају, доносилац оспорене уредбе наводи да је Уредба престала да важи даном ступања на снагу Уредбе о престанку важења Уредбе о Регистру пољопривредних газдинстава („Службени гласник РС“, број 111/09).

У претходном поступку Уставни суд је констатовао да је оспорена Уредба престала да важи 30. децембра 2009. године, даном ступања на снагу Уредбе о престанку важења Уредбе о Регистру пољопривредних газдинстава („Службени гласник РС“, број 111/09). Сагласно наведеном, затражено је од иницијатора да се изјасни да ли остаје при својој иницијативи, имајући у виду ове промењене околности. Како се иницијатор изјаснио да остаје при својој иницијативи за оцену уставности и законитости Уредбе о Регистру пољопривредних газдинстава („Службени

гласник РС“, бр. 119/08, 21/09 и 36/09), коју је поднео Уставном суду пре престанка њеног важења, Уставни суд је констатовао да је потребно извршити оцену уставности и законитости наведене Уредбе у време њеног важења. Међутим, имајући у виду да иницијатор није навео одредбе закона у односу на које тражи да се изврши оцена законитости оспорене редбе, нити да је навео разлоге за оспоравање њене законитости, Уставни суд је констатовао да су испуњени процесни услови само за оцену уставности оспорене уредбе у време њеног важења. Уставни суд је такође констатовао да се из садржине иницијативе може закључити да иницијатор стварно оспорава уставност одредбе члана 3. став 3. Уредбе, а не Уредбу у целини, како је навео у иницијативи.

У спроведеном поступку Уставни суд је најпре утврдио да се као претходно питање приликом оцењивања уставности оспорене Уредбе поставља питање надлежности Владе да донесе оспорену Уредбу, имајући у виду Уставом утврђену надлежност Владе, уставни и правни основ за доношење оспорене Уредбе и садржину саме Уредбе. Како Уставни суд у поступку оцењивања уставности или законитости није ограничен захтевом овлашћеног предлагача или иницијатора, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је оценио да је најпре потребно оценити уставност оспорене Уредбе у целини у односу на овлашћење Владе да као извршни државни орган донесе Уредбу о Регистру пољопривредних газдинстава, од чега ће даље зависити и оцена појединих одредаба оспорене Уредбе.

Оспорену Уредбу о Регистру пољопривредних газдинстава („Службени гласник РС“, бр. 119/08, 21/09 и 36/09) донела је Влада, на седници од 25. децембра 2008. године, на основу одредбе члана 123. тачка 3) Устава, а у вези с чл. 5. и 23. Закона о буџету Републике Србије за 2008. годину („Службени гласник РС“, бр. 123/07 и 102/08). Овом уредбом уређују се услови и начин уписа, вођења и брисања података о пољопривредним газдинствима у Регистар пољопривредних газдинстава. Упис пољопривредних газдинстава у Регистар је добровољан. Одредбама чл. 2. до 7. Уредбе одређено је шта се сматра пољопривредним газдинством и пољопривредним земљиштем у смислу ове уредбе, извршена је подела пољопривредних газдинстава на комерцијална и некомерцијална породична пољопривредна газдинства, одређени су носиоци пољопривредних газдинстава који се уписују у Регистар, одређено је Министарство финансија – Управа за трезор, као орган управе који је надлежан да води Регистар, таксативно су наведени послови вођења Регистра и подаци који се уносе у Регистар. Одредбама чл. 8. до 15. Уредбе регулисани су услови, начин и поступак уписа, промене података и брисања из Регистра, док је одредбама чл. 16. до 18. предвиђено да спровођење ове уредбе надзире Министарство финансија, да се подаци из Регистра користе у циљу спровођења мера за подстицај развоја пољопривредне производње, као и за потребе вођења аналитике и статистике у Министарству финансија и да Управа за трезор припрема тромесечне извештаје о подацима уписаним у Регистар и доставља их министру финансија.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1, 2. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тачка 16)); да Влада, поред осталог, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Законом о пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС“, број 41/09) уређују се: циљеви пољопривредне политике и начин њеног остваривања, врсте подстицаја у пољопривреди, услови за остваривање права на подстицаје, корисници подстицаја, Регистар пољопривредних газдинстава, евидентирање и извештавање у пољопривреди, интегрисани пољопривредни информациони систем и надзор над спровођењем овог закона. Одредбама члана 9. овог закона одређене су врсте подстицаја у пољопривреди, док је чланом 15. Уредбе предвиђено да право на подстицаје под условима утврђеним овим законом, имају пољопривредна газдинства и породична пољопривредна газдинства која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава, јединице локалне самоуправе, као и друга лица и организације – корисници подстицаја. У глави VI Закона под називом „Регистар пољопривредних газдинстава“, у одредбама од чл. 19. до 31. Закона прописано је: начин вођења Регистра пољопривредних газдинстава, субјекти уписа, начин уписа субјекта у Регистар, упис субјекта у Регистар, одређивање седишта субјекта уписа, послови вођења Регистра, садржина Регистра, поступак уписа у Регистар, извод из Регистра, пријаве података и промене у Регистру, статус у Регистру, брисање из Регистра и Аграрни савет. У Прелазним и завршним одредбама овог закона, поред осталог, прописано је: да ће Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за аграрна плаћања преузети вођење Регистра пољопривредних газдинстава најкасније до 1. јануара 2010. године, у складу са овим законом (члан 44. став 1); да ће до преузимања послова из става 1. овог члана послове везане за Регистар пољопривредних газдинстава обављати Министарство финансија – Управа за трезор (члан 44. став 3); да ће се подзаконски прописи који се доносе на основу овлашћења из овог закона донети у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона и да ће се до доношења ових прописа примењивати Уредба о Регистру пољопривредних газдинстава („Службени гласник РС“, бр. 119/08, 21/09 и 36/09) (члан 46. ст. 1. и 2).

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08) прописано је: да Влада извршава законе и друге опште акте

Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2. став 2); да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (члан 42. став 1).

Из наведеног следи да је оспорена Уредба донета на основу члана 123. тачка 3) Устава, а у вези с чл. 5. и 23. Закона о буџету Републике Србије за 2008. годину. Одредбом члана 123. став 3. Устава утврђено је да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, док је чланом 42. став 1. Закона о Влади прописано да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона. Из преамбуле оспорене Уредбе се види да се Влада није директно позвала ни на један закон приликом доношења оспорене Уредбе, већ је у преамбули наведено да се Уредба доноси у вези с чл. 5. и 23. Закона о буџету Републике Србије за 2008. годину. Одредбама члана 23. наведеног закона прописано да ће се распоред коришћења средстава у 2008. години вршити по посебном акту који доноси Влада, на предлог надлежног министарства у оквиру појединих раздела, па тако и у оквиру Раздела 14 – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде за распоред и коришћење средстава намењених различитим облицима субвенција, док је чланом 5. истог закона, којим је утврђен посебан део буџета за 2008. годину у Разделу 14 – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде у свим апропријацијама буџета које се односе на субвенције у области пољопривреде, шумарства и водопривреде прописано да ће се распоред и коришћење средстава ових апропријација вршити по посебном акту Владе. То значи да је садржина посебних аката Владе који се доносе на основу чл. 5. и 23. Закона о буџету Републике Србије за 2008. годину, одређена овим законом и односи се на распоред и коришћење средстава субвенција за поједине привредне гране, међу којима је и пољопривредна производња, у 2008. години. Наведене законске одредбе нису у директној правној вези са оспореном Уредбом, тако да оне нису, нити могу бити правни основ за њено доношење. Наиме, оспореном Уредбом су уређена питања која се односе на услове и начин уписа, вођења и брисања података о пољопривредним газдинствима у Регистар пољопривредних газдинстава и као таква нису везана за било коју фискалну годину, па самим тим ни за распоред и коришћење одређених подстицајних средстава за конкретну фискалну 2008. годину. Правна веза која постоји између оспорене Уредбе и посебних аката Владе о распореду и коришћењу средстава намењених субвенционирању пољопривредне производње произлази из појединих одредаба оспорене Уредбе којима је прописано да се подаци из Регистра користе у циљу спровођења мера за подстицање развоја пољопривредне производње (члан 17) и да ако је пољопривредно газдинство у пасивном статусу оно не може остваривати мере за подстицање развоја пољопривредне производње, на које би имало право према посебним прописима (члан 14. став 3). Из наведеног следи да само регистрована пољопривредна

газдинства која су дефинисана чланом 2. ст. 1. и 2. оспорене уредбе и налазе се у активном статусу имају право на остваривање подстицајних мера намењених унапређењу пољопривредне производње, од којих су субвенције само један вид подстицајних мера у које још спадају и премије и регреси, као и други видови подстицаја. Из наведеног следи да, према оцени Уставног суда, одредбе чл. 5. и 23. Закона о буџету Републике Србије за 2008. годину јесу правни основ за доношење посебних аката Владе који се односе на распоред и коришћење одређеног вида подстицајних средстава (субвенције) за унапређење пољопривредне производње за 2008. годину, с обзиром на то да је Законом о буџету за 2008. годину опредељена висина наведених средстава, а не и њихов распоред и начин коришћења, али не и правни основ за доношење оспорене Уредбе којима су уређена питања везана за упис у Регистар пољопривредних газдинстава. Како наведени темпорални закон, чије важење се везује за одређену фискалну годину не може бити правни основ за доношење оспорене Уредбе, то значи да оспорена Уредба није донета за извршавање ниједног одређеног закона, а што је у супротности са Уставном утврђеном надлежношћу Владе да доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона. С обзиром на чињеницу да оспорена Уредба није донета за извршавање ниједног закона и да предмет уређивања Уредбе није област која је у домену уређивања њеног доносиоца, то је, према оцени Уставног суда, Влада прекорачила своја овлашћења приликом доношења оспорене Уредбе, јер је уредбом уредила поједина питања која су у домену законодавне власти, чиме је повређено начело поделе власти из члана 4. став 2. Устава и надлежност Народне скупштине из члана 99. став 1. тачка 7) Устава којим је утврђено да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије, као и одредба члана 123. тачка 3. Устава, јер оспорена Уредба није донета ради извршавања закона, а што није у сагласности са Уставом утврђеном надлежношћу Владе.

Уставни суд је такође констатовао да је тек доношењем Закона о пољопривреди и руралном развоју из јуна 2009. године успостављена законска регулатива која се односи на Регистар пољопривредних газдинстава, тако што је материја која је до тада била уређена оспореном Уредбом, сада уређена овим законом, па је тако у глави VI Закона под називом „Регистар пољопривредних газдинстава“, одредбама чл. 19. до 31. Закона прописан: начин вођења Регистра пољопривредних газдинстава, субјекти уписа, начин уписа субјекта у Регистар, упис субјекта у Регистар, одређивање седишта субјекта уписа, послови вођења Регистра, садржина Регистра, поступак уписа у Регистар, извод из Регистра, пријава података и промене у Регистру, статус у Регистру, брисање из Регистра и Аграрни савет. На овај начин је, сагласно Уставу, Регистар пољопривредних газдинстава уређен законом, а појединим одредбама овог закона дата су овлашћења министру надлежном за послове пољопривреде да може да ближе уреди поједина питања која су уређена законом, а чија подробнија разрада је неопходна ради њиховог лакшег и ефикаснијег спровођења.

Како су питања из оспорене Уредбе уређена Законом о пољопривреди и руралном развоју, Влада је донела Уредбу о престанку Уредбе о регистру пољопривредних газдинстава, на основу које је оспорена Уредба престала да важи 30. децембра 2009. године.

Полазећи од свега наведеног, а сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је, без доношења решења о покретању поступка, јер је у претходном поступку потпуно утврдио правно стање и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, утврдио да оспорена Уредба о Регистру пољопривредних газдинстава, у време важења, није била у сагласности са Уставом.

Имајући у виду да оспорена Уредба у целини није у сагласности са Уставом, Уставни суд није посебно одлучивао о неуставности појединих њених одредби, како је то у иницијативи тражено.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда („Службени гласник РС“, број 72/11)
Број IУп-134/2009 од 14. јула 2011. године

Решења о нејрихваћању иницијатива

Одлука о начину и условима издавања потврде о утврђивању права на исплату доспелих обавеза депонентима Дафимент банке а. д.

Београд у ликвидацији и грађанима који су девизна средства положили код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица
(„Службени гласник РС“, број 48/02)

– тач. 4. и 5.

Полазећи од тога да је Законом утврђено да депоненти стичу право на исплату доспелих обавеза од дана када се утврди висина обавезе према њима, односно од дана када добију потврду о томе од надлежних органа Владе, те да је Влада овлашћена да утврди начин и услове издавања ове потврде, оспореном Одлуком Влада је уредила односе у оквиру Законом утврђеног овлашћења.

Будући да одредбе Закона којима је утврђен јавни дуг Републике, по оцени Суда, нису несагласне са Уставом и потврђеним међународним уговорима, а да је оспореним одредбама Одлуке начин утврђивања висине обавезе према (свим) депонентима чија је девизна штедња Законом утврђена као јавни дуг Републике прописан, односно одређен на исти начин на који је одредбама Закона утврђена висина јавног дуга Савезне Републике Југославије (и Републике Србије) за неисплаћена девизна средства грађана депонована у наведеним банкама, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости оспорене Одлуке.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба тач. 4) и 5) Одлуке о начину и условима издавања потврде о утврђивању права на исплату доспелих обавеза депонентима Дафимент банке а. д. Београд у ликвидацији и грађанима који су девизна средства положили код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица („Службени гласник РС“, број 48/02).

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба тач. 4) и 5) Одлуке наведене у изреци. Подносиоци иницијатива сматрају да су „применом“ оспорених одредаба Одлуке депоненти – грађани који нису реализовали своје уговоре, будући да им се на неисплаћена средства не обрачунава уговорена камата, супротно Уставу, доведени у неједнак положај у односу на штедише који су „реализовали своје уговоре“, јер се овим штедишама не тражи да врате камату коју су наплатили по тим уговорима. Оспорена Одлука, како наводе, има ретроактивно дејство јер се од неисплаћених износа одбија и камата исплаћена по већ извршеним уговорима. Будући да се право на исплату утврђује у износу који је различит од уговореног, оспорене одредбе Одлуке, како се наводи у иницијативама, нису у сагласности са Законом о облигационим односима, а умањење неисплаћених депозита за износ камате по уговорима који су извршени пре десет година није у сагласности ни са законом утврђеним роком застарелости потраживања. Указује се и да су у примени наведене Одлуке депозити утврђени у износу који је нижи од правноснажним судским одлукама утврђене обавезе банке по основу тих улога, те да су неисплаћени депозити супротно Закону и Одлуци умањени и за износе исплаћене по већ реализованим уговорима. С овим иницијативама, сагласно одредбама члана 4. раније важећег Пословника о раду Уставног суда Републике Србије („Службени гласник РС“, број 9/05), спојене су и иницијативе за оцену уставности и законитости одредаба тач. 4) и 5. оспорене Одлуке поводом којих је формиран предмет ИУ-336/2003.

У одговору Владе се наводи да је Законом 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, прописано да јавни дуг 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 Дафимент банком АД Београд, као и неисплаћена девизна средства која су грађани положили код Банке приватне привреде Црне

Горе д. д. Подгорица, умањена за износ обрачунатих камата и за износ извршених исплата до дана ступања на снагу Закона (чл. 2. и 17) и да су у складу са наведеним одредбама Закона у тач. 4) и 5) Одлуке прописани исти начини обрачуна депозита. Како се оспореном Одлуком уређују услови и начин издавања потврде о утврђивању права на исплату доспелих обавеза према штедишама наведених банака која је Законом утврђена као јавни дуг Републике, оспорене одредбе, будући да прописују исти начин обрачуна, како се наводи у одговору, немају ретроактивно дејство.

С обзиром на то да су иницијативе за оцену уставности и законитости оспорене Одлуке поднете пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), поступак је, сагласно одредби члана 112. Закона, настављен у складу са тим законом. Такође, имајући у виду да је Устав Републике Србије од 1990. године у односу на који је тражена оцена уставности оспорених одредаба Одлуке престао да важи, оцена уставности, на основу одредаба члана 167. Устава Републике Србије од 2006. године, извршена је у односу на Устав који је на снази.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о начину и условима издавања потврде о утврђивању права на исплату доспелих обавеза депонентима Дафимент банке а. д. Београд, у ликвидацији и грађанима који су девизна средства положили код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица („Службени гласник РС“, број 48/02), донела Влада Републике Србије, на основу члана 4. став 6. Закона о регулсању 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 („Службени лист СРЈ“, број 36/02). Оспореним одредбама Одлуке прописано је да Комисија утврђује право на исплату обавеза депонентима на основу неисплаћених орочених депозита тих депонената умањених за износ обрачунатих уговорених камата на те депозите и за износ исплата извршених по депозитима до отварања поступка ликвидације над Дафимент банком а. д. Београд, према документацији Трговинског суда у Београду и да депоненти који нису пријавили своја потраживања код Трговинског суда могу то потраживање пријавити Комисији подношењем одговарајуће документације у року од 90 дана од дана ступања на снагу ове одлуке (тачка 4)) и да Комисија утврђује право на исплату обавеза грађанима на основу неисплаћених девизних средстава умањених за износ обрачунатих уговорених камата и за износ извршених исплата до дана ступања на снагу Закона о регулсању јавног дуга СР 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, према документацији Трговинског суда у Београду пред којим се води поступак стечаја над предузећем „Југоскандик“ д. д. Београд у стечају, преко кога су грађани полагали девизна средства код Банке приватне привреде Црна Гора д. д. Подгорица и да грађани који нису пријавили своја потраживања код суда могу то потраживање пријавити

Комисији подношењем одговарајуће документације у року од 90 дана од дана ступања на снагу Одлуке (тачка 5)).

Уставом је утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, 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. ст. 1. и 3); 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 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, 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 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 изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес, утврђен при доношењу закона (члан 197. став 2).

Имајући у виду да је оспорена Одлука донета у извршавању Закона 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, за оцену основаности навода подносилаца иницијативе, по схватању Суда, од значаја су одредбе Закона којима је прописано: да јавни дуг Савезне Републике Југославије по основу неисплаћених орочених девизних средстава грађана по уговорима о депозиту грађана код Дафимент банке 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 (члан 2); да јавни дуг Савезне Републике Југославије за девизна средства која су грађани положили у периоду од 15. октобра 1988. до 18. марта 1995. године код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица, на основу уговора о орочавању девизних средстава на девизну штедњу, 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 (чл. 16. и 17); да обавеза Савезне Републике Југославије по основу јавног дуга из чл. 2. и 16. овог закона постаје, од дана ступања на снагу Закона, 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), да се обавезе према депонентима извршавају у Законом утврђеним годишњим ратама, да депоненти стичу право на исплату доспелих обавеза од дана када се утврди висина обавезе према њима, односно од дана када добију потврду о томе од надлежних органа влада Републике Србије и Републике Црне Горе, да се право на исплату, које не укључује обрачунавање и плаћање камате утврђује по једном депоненту и да начин и услове издавања потврде утврђују владе Републике Србије и Републике Црне Горе (члан 4. ст. 1. до 4, став 6. и члан 19).

Уставни суд је у предмету IY-260/2003, на седници одржаној 9. децембра 2010. године донео Решење о неприхватању 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. наведеног Закона у делу који се примењује као републички пропис, односно у делу којим је утврђена висина јавног дуга Републике за неисплаћена девизна средства грађана депонована код наведених банака.

Полазећи од тога да је Законом утврђено да депоненти стичу право на исплату доспелих обавеза од дана када се утврди висина обавезе према њима, односно од дана када добију потврду о томе од надлежних органа Владе, те да је Влада овлашћена да утврди начин и услове издавања ове потврде (члан 4. ст. 3. и 6), Уставни суд је оценио да је оспореном Одлуком Влада уредила односе у оквиру Законом утврђеног овлашћења. Будући да одредбе Закона којима је утврђен јавни дуг Републике, по оцени Суда, нису несагласне са Уставом и потврђеним међународним уговорима, а да су оспореним одредбама тач. 4) и 5) Одлуке начини утврђивања висине обавезе према (свим) депонентима чија је девизна штедња Законом утврђена као јавни дуг Републике прописани, односно одређени на исти начин на који је одредбама чл. 2. и 17. Закона утврђена висина јавног дуга Савезне Републике Југославије (и Републике Србије) за неисплаћена девизна средства грађана депонована у наведеним банкама, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка поводом поднетих иницијатива, те иницијативе, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, није прихватио. Поводом навода подносилаца иницијативе којима се указује на „погрешну примену“ оспорене Одлуке, Уставни суд је оценио да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује о примени прописа.

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

Уредба о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања
Фонда за социјално осигурање војних осигураника
(„Службени лист СРЈ“, број 36/94) – члан 7. став 1. тачка 9)
и члан 15. став 1. тачка 4)

Уредба о начину остваривања и престанку права из пензијског и
инвалидског осигурања војних осигураника
(„Службени лист СРЈ“, бр. 36/94 и 42/02) – члан 2. ст. 5. и 7, чл. 3. и 4. и
члан 5. став 2.

Статут Фонда за социјално осигурање војних осигураника
(„Службени војни лист“, број 25/94) – члан 10.

Правилник о решавању стамбених потреба корисника војних пензија
(„Службени војни лист“, бр. 1/97 и 45/08) – члан 26. тачка 2) и члан 28.

Правилник о употреби, условима и начину коришћења средстава за
побољшање материјалног положаја корисника војне пензије без стана
(„Службени војни лист“, бр. 41/99 и 10/2000) – члан 5. став 1. тачка 2) и
ст. 2. и 3.

Правилник о начину коришћења средстава Фонда социјалног
осигурања војних осигураника која се издвајају за опоравак корисника
војне пензије
(„Службени војни лист“, број 12/01) – члан 7. став 1.

Законом о општем управном поступку дозвољена су одступања од
правила општег управног поступка када то налаже специфична природа
управних ствари у појединим управним областима, при чему наведена
одступања морају бити сагласна са основним начелима утврђеним овим за-
коном, те је надлежност Фонда за социјално осигурање војних осигураника
за одлучивање о правима војних осигураника у првом и другом степену
предвиђена оспореним актима, уређена на начин који није несагласан са
Законом, имајући у виду и да је у конкретном случају обезбеђено вођење
управног спора у овим управним стварима.

Поступак одлучивања Фонда у оспореним актима није супротан од-
редбама Закона о општем управном поступку којим је установљено право
на жалбу, односно двостепеност одлучивања, јер је Савезна влада била
овлашћена да Законом о Војсци Југославије уреди поступак и органе за
одлучивање о остваривању права војних осигураника, односно начин
остваривања двостепености у поступку одлучивања, и да при томе одсту-
пи од правила општег управног поступка која се односе на надлежност
органа за решавање о жалби, понављање поступка по ревизији решења о
правима из пензијског и инвалидског осигурања донетих у првом степену,
као и о начину издавања појединачних решења о усклађивању пензија.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости:

– одредаба члана 7. став 1. тачка 9) и члана 15. став 1. тачка 4) Уредбе о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника („Службени лист СРЈ“, број 36/94);

– одредаба члана 2. ст. 5. и 7, чл. 3. и 4. и члана 5. став 2. Уредбе о начину остваривања и престанку права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника („Службени лист СРЈ“, бр. 36/94 и 42/02);

– одредбе члана 10. Статута Фонда за социјално осигурање војних осигураника („Службени војни лист“, број 25/94);

– одредаба члана 26. тачка 2) и члана 28. Правилника о решавању стамбених потреба корисника војних пензија („Службени војни лист“, бр. 1/97 и 45/08);

– одредаба члана 5. став 1. тачка 2) и ст. 2. и 3. Правилника о употреби, условима и начину коришћења средстава за побољшање материјалног положаја корисника војне пензије без стана („Службени војни лист“, бр. 41/99 и 10/2000);

– одредбе члана 7. став 1. Правилника о начину коришћења средстава Фонда социјалног осигурања војних осигураника која се издвајају за опоравак корисника војне пензије („Службени војни лист“, број 12/01).

Образложење

Суд Србије и Црне Горе је на основу члана 12. став 2. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједница Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), уступио Уставном суду иницијативу, која је поднета Савезном уставном суду, за оцену законитости одредаба члана 7. став 1. тачка 9) и члана 15. став 1. тачка 4) Уредбе о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника („Службени лист СРЈ“, број 36/94), одредаба члана 2. ст. 5. и 7, чл. 3. и 4. и члана 5. став 2. Уредбе о начину остваривања и престанку права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника („Службени лист СРЈ“, бр. 36/94 и 42/02), члана 10. Статута Фонда за социјално осигурање војних осигураника („Службени војни лист“, број 25/94), члана 26. тачка 2) и члана 28. Правилника о решавању стамбених потреба корисника војних пензија („Службени војни лист“, број 1/97), члана 5. став 1. тачка 2) и ст. 2. и 3. Правилника о употреби, условима и начину коришћења средстава за побољшање материјалног положаја корисника војне пензије без стана („Службени војни лист“, бр. 41/99 и 10/2000) и члана 7. став 1. Правилника о начину коришћења средстава Фонда социјалног осигурања војних осигураника, која се издвајају за опоравак корисника војне пензије

(„Службени војни лист“, број 12/01). Подносилац иницијативе сматра да су оспорени акти несагласни са одговарајућим одредбама Закона о општем управном поступку. Наводи да су одредбама чл. 215. до 219. Закона уређене надлежности органа за решавање по жалби, а према члану 2. Закона одређено је да су по овом закону дужни да поступају и предузећа и друге организације кад у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом решавају, односно обављају друге послове из члана 1. Закона. Сматра да је Фонд социјалног осигурања војних осигураника организација за осигурање војних осигураника са својством правног лица, која у поступку решавања о правима корисника војних пензија може да решава о тим правима само у првом степену (члан 216. ЗУП). Према мишљењу иницијатора, у Фонду као органу који решава у првом степену постоји шест органа „надлежних“ за решавање и у другом степену, а ниједан није одређен законом (члан 215. ЗУП). Иницијатор наводи да је у оспореним општим актима прописано да решења о правима из пензијског и инвалидског осигурања донета у првом степену подлежу ревизији, што представља „одступање од правила општег управног поступка“ које се може прописати само законом (члан 3. ЗУП), што важи и за понављање поступка. Такође, наводи да се надлежност органа за решавање у другом степену прописаних оспореним општим актима не може се утврђивати у оквиру Фонда (члан 216). Одредбу члана 7. став 1. Правилника о начину коришћења средстава Фонда социјалног осигурања војних осигураника, којом је првостепена комисија овлашћена да одлучује о остваривању права за коришћење средстава која се издвајају за опоравак корисника војних пензија, иницијатор сматра супротном члану 2. Закона о управном поступку.

У одговору Владе Републике Србије од 6. марта 2009. године наводи се да је чланом 7. тачка 9) Уредбе о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника одређено да Скупштина Фонда образује орган за ревизију и решавање у другом степену о правима из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника, тј. Комисију Скупштине Фонда за ревизију и решавање у другом степену о правима из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника, да Комисија постоји и функционише у складу са одредбама наведеног члана Уредбе, а чланови Комисије се бирају из реда корисника права на војну пензију и професионалних припадника војске, те да је чланом 15. став 1. тачка 4) Уредбе прописана надлежност директора Фонда као органа који одлучује у првом степену о правима из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника и у другом степену о правима из здравственог војног осигурања, с обзиром на то да у првом степену у складу са прописима из здравственог осигурања одлучују надлежни органи Војске Србије и Министарства одбране. Даље се истиче: да је двостепеност у управном поступку законска категорија, која је као таква ближе уређена подзаконским актима Фонда, тј. Уредбом, Статутом Фонда, као и Уредбом о начину остваривања и престанку права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника; да је чланом 2. ст. 5. и 7. Уредбе о начину

остваривања и престанку права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника регулисано да Комисија, као другостепени орган, одлучује о жалбама изјављеним на првостепена решења, врши ревизију и надзор истих; да је одредбама чл. 3. и 4. те уредбе прописан начин спровођења поступка ревизије, поступка по жалбама изјављеним на првостепена решења, као и понављање поступка, а што је у складу с одредбама Закона о општем управном поступку, да се пензије по службеној дужности усклађују свим корисницима војне пензије када се за то створе законски услови, без доношења појединачних решења, а у складу с одредбом члана 5. став 1. Уредбе, да се појединачна решења о усклађивању пензије и других примања корисника права на војну пензију, издају само на лични захтев корисника права, а у складу са одредбом члана 5. став 2. Уредбе. У одговору се, такође, наводи да је генерално оспоравање законитости одредаба којима је у наведеним подзаконским актима Фонда ближе регулисана двостепеност у одлучивању о правима из социјалног осигурања војних осигураника неосновано, односно да је прописани поступак првостепеног и другостепеног одлучивања у поступку остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника уређен сагласно одредбама закона којим се уређује општи управни поступак. Имајући у виду наведено, Влада предлаже Уставном суду да не прихвати иницијативу за оцену законитости оспорених уредби.

У одговору Фонда за социјално осигурање војних осигураника, наводи се да је генерално оспоравање законитости одредаба којима је у наведеним подзаконским актима Фонда ближе регулисана двостепеност у одлучивању о правима из социјалног осигурања војних осигураника неосновано, што се потврђује пресудом Савезног суда Уисс број – 218/2001, којом је одбијен захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке о надлежности органа Фонда за одлучивање у првостепеном и другостепеном поступку.

С обзиром на то да је Савезном уставном суду иницијатива поднета пре ступања на снагу Устава Републике Србије од 2006. године, поступак у овој уставноправној ствари вођен је у складу с одредбом члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), којом је утврђено да ће се поступци пред Уставним судом започети пре ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

У претходном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорену Уредбу о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника („Службени лист СРЈ“, број 36/94) донела је Савезна влада, на основу члана 278. Закона о Војсци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 67/93 и 24/94). Оспореном одредбом члана 7. став 1. тачка 9) Уредбе прописано је да Скупштина Фонда за социјално осигурање војних осигураника образује орган за ревизију и решавање у другом степену о правима из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника, а оспореним чланом 15. став 1. тачка 4) Уредбе прописано је да директор Фонда доноси решења у првом степену о правима из пензијског и инвалидског осигурања и решења у другом степену о правима

из здравственог осигурања, као и решења у првом степену о остваривању тих права у иностранству;

Оспорену Уредбу о начину остваривања и престанку права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника („Службени лист СРЈ“, бр. 36/94 и 42/02 и „Службени гласник РС“, број 23/09) донела је Савезна влада, на основу члана 263. Закона о Војсци Југославије. Ова уредба уређује права војних осигураника из пензијског и инвалидског осигурања. Оспореном одредбом члана 2. став 5. Уредбе одређено је да по жалбама против решења из става 4. овог члана решава орган одређен Статутом Фонда, ставом 4. одређено је да о праву војног осигураника из пензијског и инвалидског осигурања решава директор Фонда, а оспореном одредбом става 7. овог члана одређено је да се одредбе става 5. овог члана односе и на доношење новог решења у случају укидања решења у поступку ревизије.

Оспореним чланом 3. Уредбе прописано је: да решења о правима из пензијског и инвалидског осигурања донесена у првом степену подлежу ревизији; да ревизију врши орган одређен Статутом фонда; да ако је против решења донесеног у првом степену изјављена жалба, о ревизији и жалби решава се истим решењем; да ако ревизија решења које је постало коначно због тога што није изјављена жалба не буде извршена у року од три месеца од дана истека рока за жалбу, сматра се да је ревизија извршена и да је дата сагласност на решење; да у поступку ревизије надлежни орган може на првостепено решење дати сагласност, може га изменити, поништити или укинути; да ако је у поступку ревизије решење донесено у првом степену укинито или поништено, доноси се ново решење; да ново решење подлеже ревизији у којој се испитује само то да ли је ново решење у складу са разлозима због којих је раније решење поништено или укинито. Оспореним одредбама члана 4. Уредбе одређено је: да ако се после доношења коначног решења сазна за нове чињенице или се стекну могућности да се употребе нови докази који би, сами или у вези с већ изведеним и употребљеним доказима, могли довести до друкчијег решења да су те чињенице, односно докази били изнесени или употребљени у ранијем поступку, може се покренути обнова поступка под условима и у роковима прописаним савезним прописом којим се уређује општи управни поступак; да се обнова поступка покреће на захтев странке или по службеној дужности; да ако је захтев за обнову поступка поднесен, односно поступак обновљен у року од пет година од дана достављања решења странци, тај поступак спроводи се по прописима који су важили у време доношења решења; да ако је захтев поднесен, односно поступак обновљен по истеку тог рока, тај поступак се спроводи по прописима који су важили у време подношења захтева за обнову поступка, односно у време покретања тог поступка по службеној дужности; да права утврђена решењем донесеним у обновљеном поступку из става 1. овог члана припадају од првог дана наредног месеца од дана подношења захтева за обнову поступка, односно од дана доношења решења у обновљеном поступку покренутом по службеној дужности. Чланом 5. став 2. Уредбе одређено је да ће се појединачна решења о усклађивању пензија и других примања војних осигураника издавати на захтев војних осигураника.

Оспореним Статутом Фонда Социјалног осигурања војних осигураника („Службени војни лист“, број 25/94) уређени су унутрашња организација и начин рада Фонда социјалног осигурања војних осигураника, начин избора и разрешења чланова Скупштине Фонда и других органа Фонда, учешће осигураника и корисника права у спровођењу социјалног осигурања војних осигураника а оспореним чланом 10. Статута одређено је, поред осталог, да Скупштина Фонда образује Комисију за ревизију и решавање у другом степену о правима из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника, која врши ревизију решења донесених у првом степену о правима из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника против којих није изјављена жалба, односно решава о жалбама изјављеним против тих решења. Скупштина Фонда социјалног осигурања војних осигураника донела је Статут на основу члана 7. став 1. Уредбе о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда социјалног осигурања војних осигураника („Службени лист СРЈ“, број 36/94), према коме Скупштина Фонда доноси Статут Фонда и друге опште акте.

Оспореним одредбама члана 26. тачка 2) Правилника о решавању стамбених потреба корисника војних пензија („Службени војни лист“, бр. 1/97 и 45/08), који је донео директор Фонда, одређени су органи за решавање стамбених потреба, и то другостепене стамбене комисије – Виша стамбена комисија за давање стана у закуп и Виша стамбена комисија за давање зајма, док су тачком 1) наведеног члана одређене првостепене стамбене комисије. Оспореним чланом 28. Правилника предвиђено је да Виша комисија за закуп има од пет до седам чланова, а Виша комисија за зајам – од три до пет чланова; да чланове комисија именују Управни одбор Фонда из редова професионалних војника, које предлажу војне јединице, односно војне установе и корисника пензија, које предлаже организација војних пензионера, с пребивалиштем у седишту Комисије, за период од две године; да се те комисије образују на нивоу Фонда, са седиштем у Београду, и имају секретара комисије, кога именује Управни одбор Фонда.

Оспорени Правилник о употреби, условима и начину коришћења средстава за побољшање материјалног положаја корисника војне пензије без стана („Службени војни лист“, бр. 41/99 и 10/2000) донет је на основу члана 7. став 1. тач. 1) и 7) Уредбе о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда социјалног осигурања војних осигураника. Оспореним одредбама члана 5. став 1. тачка 2) и ст. 2. и 3. Правилника одређено да Комисија за накнаду одлучује о остваривању права у другом степену, а састоји се од три члана које именује Управни одбор Фонда и ради према Пословнику о раду органа Фонда социјалног осигурања војних осигураника („Службени војни лист“, број 19/94).

Оспорени Правилник о начину коришћења средстава Фонда социјалног осигурања војних осигураника која се издвајају за опоравак корисника војне пензије („Службени војни лист“, број 12/01) донела је Скупштина Фонда социјалног осигурања војних осигураника, на основу члана 7. став 1. тачка 7) и члана 20. став 2. Уредбе о надлежности, делокругу, организацији

и начину пословања Фонда Социјалног осигурања војних осигураника, а у вези с чланом 276. Закона о Војсци Југославије. Овим правилником се прописују намена, критеријуми и поступак за остваривање права за коришћење средстава Фонда социјалног осигурања војних осигураника, која се издвајају за опоравак корисника војне пензије. Оспореном одредбом члана 7. став 1. Правилника одређено је да су надлежни органи за одлучивање о правима из овог правилника – првостепена комисија, коју именује извршни одбор Удружења војних пензионера Југославије и другостепена комисија за ревизију и решавање у другом степену, коју именује директор Фонда.

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 су донете оспорене уредбе, престао је да важи на основу Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07 и 88/09), осим одредаба о пуни резервног састава (чл. 26. и 27), одредаба о правилима на продужено осигурање и на накнаду због престанка запослења (чл. 59. и 59а), поглавље XV – Здравствено осигурање (чл. 211. до 239), поглавље XVI – Пензијско и инвалидско осигурање (чл. 240. до 260. и од 262. до 278), поглавље XVII – Војна обавеза (чл. 279. до 336) и поглавље XIX – Казнене одредбе (чл. 340. до 345) (члан 197). Према одредби члана 196. став 2. Закона прописи донети за извршавање Закона о Војсци Југославије настављају да се примењују уколико нису супротни одредбама овог закона до доношења одговарајућих прописа за извршавање овог закона.

За оцену законитости оспорених уредаба од значаја су одредбе Закона о Војсци Југославије којима је прописано: да се начин остваривања, надлежност за одлучивање о праву и начин коришћења и престанка права из пензијског и инвалидског осигурања по овом закону уређују прописом Савезне владе (члан 263); да средства за финансирање здравственог, пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника, као и осталих права из социјалног осигурања војних осигураника (опоравак, обезбеђивање ставова и др.) чине средства Фонда социјалног осигурања војних осигураника (члан 276); да организацију, надлежност, делокруг и начин пословања Фонда социјалног осигурања војних осигураника прописује Савезна влада (члан 278).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и 30/10), у односу на који је тражена оцена законитости оспорених аката, а који се по престанку Савезне Републике Југославије примењује као закон Републике Србије, прописано је: да су по овом закону дужни да поступају државни органи кад у управним стварима, непосредно примењују прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом (члан 1); да су по овом закону дужни да поступају и предузећа и друге организације у вршењу јавних овлашћења која су им поверена закон решавају, односно кад обављају друге послове из члана 1. овог закона (члан 2); да одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују

неопходна одступања од правила општег управног поступка морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом (члан 3); да је за решавање у другом степену надлежан орган одређен законом (члан 215); да се за решавање у другом степену не може утврђивати надлежност у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену (члан 216); да по жалби решава државни орган надлежан за одговарајућу управну област, ако за решавање по жалби на решење које је донело предузеће или друга организација, којима је законом поверено вршење јавног овлашћења, није одређен другостепени орган (члан 219).

Из наведених одредаба Закона о Војсци Југославије произлази да је Савезна влада била законом овлашћена да својим прописом (уредбом) уреди питања надлежности, делокруга, организације и начина пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника, као и начин остваривања права и надлежности органа за одлучивање о правима и о престанку права из пензијског и инвалидског осигурања. Када је у питању оцена законитости оспореног Статута Фонда и оспорених правилника, Уставни суд је оценио да је Скупштина Фонда за социјално осигурање војних осигураника, полазећи од одредбе члана 7. Уредбе о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника, била овлашћена за доношење општих аката којима се уређује унутрашња организација и начин рада Фонда, решавање стамбених потреба корисника војних пензија, да пропише мерила и критеријуме за коришћење средстава Фонда намењених за побољшање материјалног положаја корисника војних пензија без стана, као и да уреди поступак за остваривање права за коришћење средстава Фонда која се издвајају за опоравак корисника војних пензија.

Оцењујући законитост оспорених аката у односу на одредбе Закона о општем управном поступку, Уставни суд је пошао, пре свега, од одредбе члана 3. наведеног закона којом је прописано да су дозвољена одступања од правила општег управног поступка када то налаже специфична природа управних ствари у појединим управним областима, при чему наведена одступања морају бити сагласна са основним начелима утврђеним овим законом. Полазећи од изложеног, а имајући у виду специфичну природу конкретних управних права о којима се одлучује у поступку остваривања права војних осигураника, Уставни суд је оценио да је надлежност Фонда за социјално осигурање војних осигураника за одлучивање о правима војних осигураника у првом и другом степену предвиђена оспореним актима, уређена на начин који није несагласан одредби члана 3. Закона о општем управном поступку, утолико пре што је у конкретном случају обезбеђено вођење управног спора у овим управним стварима. Поред наведеног, Уставни суд истиче да поступак одлучивања Фонда у оспореним актима није супротан члану 12. Закона о општем управном поступку којим је установљено право на жалбу, односно двостепеност одлучивања, јер је Савезна влада била овлашћена да, сагласно одредби члана 3. Закона о општем управном поступку, Законом о Војсци Југославије уреди поступак и органе за одлучивање о остваривању права војних осигураника, односно начин

остваривања двостепености у поступку одлучивања, и да при томе одступи од правила општег управног поступка која се односе на надлежност органа за решавање о жалби, понављање поступка по ревизији решења о правима из пензијског и инвалидског осигурања донетих у првом степену, као и о начину издавања појединачних решења о усклађивању пензија.

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

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

Решење Уставног суда

Број IУ-144/2007 од 2. јуна 2011. године

**Уредба о обавези регистрације моторних возила
којима управљају лица са пребивалиштем у Републици Србији
(„Службени гласник РС“, број 28/09)**

Влада је овлашћена да, у извршавању закона, доноси уредбе и друге прописе, а оспорену Уредбу Влада је донела на основу и у оквиру законских овлашћења садржаних у одредбама раније важећег Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима.

Оспореном Уредбом се, по оцени Уставног суда, не нарушавају уставни принципи о забрани дискриминације и о слободи кретања, с обзиром на то да се Уредба односи на сва лица која имају пребивалиште у Републици Србији и прописују услови под којима лице са пребивалиштем у Републици Србији може управљати возилом на путевима у Републици Србији.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Уредбе о обавези регистрације моторних возила којима управљају лица са пребивалиштем у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 28/09).

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 о обавези регистрације моторних возила којима управљају лица са пребивалиштем у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 28/09). У иницијативама се наводи да је оспорена Уредба неуставна и незаконита из разлога што су сва моторна

возила у време постојања Државне заједнице Србија и Црна Гора легално регистрована, тако да, по мишљењу иницијатора, нема услова да се поново врши регистрација возила са регистарским таблицама Републике Црне Горе. Наводе да су, према одредби члана 7. став 2. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, држављани држава чланица имали једнака права и обавезе у другој држави чланици, као и њени држављани, изузев изборног права, тако да се осамостаљивањем једне од држава чланица грађани друге државе не могу доводити у неравноправан положај и обавезати на плаћање царина и пореза за моторна возила која су једном већ била регистрована у заједничкој држави.

У одговору Владе наводи се, поред осталог, да је правни основ за доношење оспорене Уредбе садржан у члану 123. тачка 3) Устава Републике Србије, члану 132. и 133. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник СРС“, бр. 53/82 – пречишћен текст, 15/84, 5/86, 21/90 и „Службени гласник РС“, бр. 28/91, 53/93, 67/93, 48/94, 25/97, 41/05 и 101/05), којим је прописано која моторна возила могу учествовати у саобраћају на путевима Републике Србије под условима да су регистрована и члану 334. став 1. тачка 1) Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05, 62/06, 9/10 и 18/10), којим је прописана новчана казна за случајеве да се царинском органу не пријави роба која се уноси у царинско подручје. Посебно је наглашено у одговору да возила страног порекла у тренутку набавке, односно увоза у Црну Гору, нису испуњавала законом прописане услове за увоз у Републику Србију, с обзиром на то да у Црној Гори, у време постојања заједничке државе, законска регулатива која се односила на увоз моторних возила, није предвиђала било каква ограничења једнака ограничењима у Србији, па су многи грађани увозили и регистровани возила на територији Црне Горе, како би избегли поменута ограничења. Осим тога, како су возила регистрована у Републици Црној Гори за време постојања Државне заједнице, све таксе и дажбине које се наплаћују при увозу, приход од наведених такси и дажбина ишао је на рачун буџета Републике Црне Горе, а не на рачун буџета Државне заједнице. Такође, сва возила која су регистрована у Републици Црној Гори од дана осамостаљивања Републике Црне Горе сматрају се возилима регистрованим у иностранству и уколико власник жели да возило региструје у Републици Србији, дужан је да поднесе доказ о измирењу такси и других прописаних дажбина које се наплаћују при увозу. Разлог за ступање на снагу Уредбе пре истека рока из члана 196. Устава Републике Србије, према наводима у одговору, јесте потреба да се трајно реши проблем регистрације моторних возила којима управљају држављани Републике Србије с пребивалиштем у Републици Србији на основу овлашћења, односно да се разреши дуготрајан проблем који је произашао из чињенице да је велики број држављана Републике Србије користио и возио моторна возила регистрована у другим државама користећи овлашћења претходних власника. На овај начин је органима саобраћајне полиције било онемогућено да утврде стварно стање броја моторних возила која се крећу путевима Србије, што је од значаја за безбедност у саобраћају.

У претходно спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорену Уредбу у обавези регистрације моторних возила којима управљају лица са пребивалиштем у Републици Србији донела Влада, 23. априла 2009. године, на основу члана 123. тачка 3) Устава Републике Србије, а у вези са чл. 195. и 217. Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима („Службени лист СФРЈ“, бр. 50/88, 63/88, 80/89, 29/90 и 11/91, „Службени лист СРЈ“, бр. 34/92, 13/93, 24/94, 41/94, 28/96, 3/02 и „Службени гласник РС“, број 101/05). Уредба је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 28 од 24. априла 2009. године, а ступила је на снагу наредног дана од дана објављивања. Уредбом је прописано: да лице с пребивалиштем у Републици Србији на путевима у Републици Србији не може управљати возилом регистрованим у иностранству ако у року од три месеца од дана ступања на снагу ове уредбе не региструје возило у Републици Србији, а изузетно лице које има пребивалиште у Републици Србији и одобрено привремено боравиште у иностранству дуже од шест месеци, чланови његове уже породице, као и лице које управља „рентакар“ возилом на путевима у Републици Србији може управљати возилом регистрованим у иностранству (члан 1); да се возила из члана 1. ове уредбе могу регистровати у Републици Србији ако се уз захтев за регистрацију приложи и јединствена царинска исправа за стављање возила у слободан промет, уз доказ о уплати свих такси и дажбина које се наплаћују при увозу, као и овлашћење за управљање и располагање возилом регистрованим у иностранству, које је издато и оверено од стране надлежних органа пре јануара 2008. године (члан 2); да ће овлашћено лице Министарства унутрашњих послова искључити возило из саобраћаја и одузети регистарске таблице на начин прописан чланом 217. Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима (члан 3); да ова уредба ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 4).

За оцену уставности оспорене Уредбе од значаја су одредбе Устава којима је утврђено: да Република Србија уређује и обезбеђује режим и безбедност у свим врстама саобраћаја (члан 97. тачка 13)); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, као и да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 194. став 3. и члан 195. став 1); да 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. став 4).

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08) прописано је: да Влада води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона Народне скупштине, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2); да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (члан 42. став 1).

Закон о основама безбедности саобраћаја на путевима („Службени лист СФРЈ“, бр. 50/88, 63/88, 80/89, 29/90 и 11/91 и „Службени лист СРЈ“, бр. 34/92, 13/93, 24/94, 41/94, 28/96, 3/02), који је био правни основ и који је важио у време доношења оспорене Уредбе, усвојила је Скупштина СФРЈ на седници Савезног већа од 29. јула 1988. године.

У поступку пред Уставним судом утврђено је да ће се према одредбама члана 64. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), закони Савезне Републике Југославије у пословима Србије и Црне Горе примењивати као закони Србије и Црне Горе, а закони Савезне Републике Југославије изван послова Србије и Црне Горе примењиваће се као закони држава чланица, до доношења нових прописа од стране држава чланица, осим закона за које скупштина државе чланице одлучи да се не примењују. Такође је одредбом члана 20. став 5. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), поред осталог, било предвиђено да се савезни закони и други савезни прописи који нису из области у којима је Уставном повељом утврђена надлежност државне заједнице Србија и Црна Гора, примењују после ступања на снагу Уставне повеље као општи акти држава чланица, док их њихови надлежни органи не ставе ван снаге. Законом о основама безбедности саобраћаја на путевима било је прописано: да моторна и прикључна возила која учествују у саобраћају на путу морају бити регистрована (члан 195. став 1), а изузетно не морају бити регистроване лаке приколице, моторна и прикључна возила која су преправљена или поправљена и којима се врши пробна вожња ради испитивања и приказивања њихових својстава, као и моторна и прикључна возила која се крећу од места у коме су преузета нерегистрована до места у коме ће бити регистрована, под условом да су означена посебним таблицама за привремено означавање таквих возила у саобраћају на путу (пробне таблице) (члан 195. став 4); да ће овлашћено лице искључити из саобраћаја возило које није регистровано или које нема прописане регистарске таблице (члан 217. став 1); да се овлашћује функционер који руководи савезним органом управе надлежним за послове саобраћаја и веза да у споразуму са функционером који руководи савезним органом управе надлежним за унутрашње послове, донесе, поред осталог, прописе о регистрацији моторних и прикључних возила (члан 242. став 1. тачка 2)).

Важећим Законом о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10) прописано је: да возилом регистрованим у иностранству на путевима Републике Србије не могу управљати лица која имају стално пребивалиште у Републици Србији, а изузетно овим возилима могу управљати лица која имају стално пребивалиште у Републици Србији, уколико имају одобрено привремено боравиште у иностранству до шест месеци, као и њихови чланови уже породице или лица која управљају „рентакар“ возилима (члан 273); да се прописи донети на основу Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима („Службени лист СФРЈ“, бр. 50/88, 63/88, 80/89, 29/90 и 11/91 и „Службени лист СРЈ“, бр. 34/92, 13/93,

24/94, 41/94, 28/96, 3/02) и Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник СРС“, бр. 58/82, 15/84, 5/86 и 21/90 и „Службени гласник РС“, бр. 28/91, 53/93, 67/93, 48/94 и 25/97) примењују до доношења нових подзаконских прописа, уколико нису у супротности са одредбама овог закона (члан 347); да даном почетка примене овог закона престаје да важи Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима („Службени лист СФРЈ“, бр. 50/88, 63/88, 80/89, 29/90 и 11/91 и „Службени лист СРЈ“, бр. 34/92, 13/93, 24/94, 41/94, 28/96, 3/02), осим у погледу чл. 165. до 169, чл. 171. до 182, чл. 194. до 208. као и у погледу казних одредби које се односе на повреде наведених одредби (члан 38. став 1); да се одредбе члана 273. овог закона примењују почев од 25. јула 2009. године (члан 348. став 4); да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се по истеку шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, осим члана 273, који се примењује од 25. јула 2009. године (члан 353).

Полазећи од наведених одредаба Устава и закона, Уставни суд је оценио да је Влада овлашћена да, у извршавању закона, доноси уредбе и друге прописе, те да је оспорену Уредбу Влада донела на основу и у оквиру законских овлашћења садржаних у одредбама раније важећег Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима. Оспореном Уредбом се, према оцени Уставног суда, не доводи у питање уставни принцип о забрани дискриминације садржан у одредбама члана 21. Устава, с обзиром на то да се оспорена Уредба односи на сва лица која имају пребивалиште у Републици Србији, као ни уставни принцип о слободи кретања из члана 39. Устава, имајући у виду да се оспореном Уредбом ни на који начин не ограничава ово Уставом гарантовано право, већ се прописују услови под којима лице са пребивалиштем у Републици Србији може управљати возилом на путевима у Републици Србији.

Одлучујући о уставности одредбе члана 4. Уредбе, којом је прописано да Уредба ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, Уставни суд је оценио да оспорена одредба није несагласна са уставним принципом из члана 196. став 4. Устава, имајући у виду да је доносилац акта одредио ступање на снагу Уредбе сагласно наведеној одредби Устава, односно да је у поступку доношења Уредбе утврдио постојање нарочито оправданих разлога за ступање на снагу оспореног општег акта пре истека рока из члана 196. став 4. Устава.

Будући да Уставни суд није нашао да има 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 изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

**Одлука о ближим условима и начину вршења конверзије
девизних депозита грађана орочених код Дафимент банке а. д.
Београд, у ликвидацији и девизних средстава грађана положених
код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица у обвезнице
Републике Србије, начину књиговодственог евидентирања
и регистрације обвезница
(„Службени гласник РС“, бр. 48/02 и 56/02)**

С обзиром на то да су услови и начин регулисања обавеза по основу неисплаћених орочених девизних средстава грађана по уговорима о депозиту грађана код наведених банака који су постали јавни дуг Савезне Републике Југославије уређени законом, а оспореном Одлуком, као подзаконским актом, само ближе уређен поступак у вршењу конверзије девизних депозита грађана положених код наведених банака у обвезнице Републике Србије, начину књиговодственог евидентирања и регистрацији обвезница, оспорена Одлука нема повратно дејство.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности Одлуке о ближим условима и начину вршења конверзије девизних депозита грађана орочених код Дафимент банке а. д. Београд, у ликвидацији и девизних средстава грађана положених код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица у обвезнице Републике Србије, начину књиговодственог евидентирања и регистрације обвезница („Службени гласник РС“, бр. 48/02 и 56/02).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности Одлуке наведене у изреци. Подносиоци иницијатива сматрају да оспорена Одлука има ретроактивно дејство а да се оспореном одредбом тачке 2) Одлуке доводи у питање „основ правног система“, јер се дерогирају сви уговори између Дафимент банке који су „давно завршени“. Осим тога, по мишљењу једног иницијатора оспорена Одлука је „дискриминаторска“ јер је лицима која су имала пребивалиште ван територије Републике Србије онемогућено право на добијање емитованих обвезница Републике Србије.

У одговору Владе се наводи да оспорена Одлука нема повратно дејство јер се њом уређују ближи услови и начин вршења конверзије депозита у обвезнице Републике Србије, односно прописује процедура у класичном административно-банкарском поступку приликом издавања обвезница и да Уставом Републике Србије није била предвиђена забрана да се орочени депозити могу претворити у обвезнице Републике.

Иницијативе за оцену уставности оспорене Одлуке поднете су у време важења Устава Републике Србије од 1990. године. Овај Устав је престао да важи ступањем на снагу Устава Републике Србије од 2006. године. Стога је оцена уставности оспорене Одлуке извршена у односу на Устав који је на снази, на основу одредаба члана 167. Устава.

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

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о ближим условима и начину вршења конверзије девизних депозита грађана орочених код Дафимент банке а. д. Београд, у ликвидацији и девизних средстава грађана положених код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица у обвезнице Републике Србије, начину књиговодственог евидентирања и регистрације обвезница („Службени гласник РС“, бр. 48/02 и 56/02) донела Влада Републике Србије, на основу члана 8. Закона 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 од Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица („Службени лист СРЈ“, број 36/02). Оспореном Одлуком уређују се ближи услови и начин вршења конверзије девизних депозита грађана положених код Дафимент банке а. д. Београд, у ликвидацији и девизних средстава положених на основу уговора о пословно-техничкој сарадњи са Југоскандиком д. д. Београд, код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица, у обвезнице Републике Србије које ће се емитовати ради регулисања дуга Републике Србије из чл. 3. и 18. Закона 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 од Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица („Службени лист СРЈ“, број 36/02), начин њиховог књиговодственог евидентирања као и начин регистрације обвезница код Народне банке Југославије – Завода за обрачун и плаћања – Централног регистра депоа и клиринга хартија од вредности. Конверзију депозита и девизних средстава обавља банка коју овласти Влада Републике Србије на предлог Народне банке Југославије. Министар финансија и економије уређује начин поступања овлашћене банке у вршењу конверзије депозита и девизних средстава у складу са том одлуком, и прописује образац потврде о извршеној конверзији депозита и девизних средстава у обвезнице и образац обрачуна износа обвезнице по депоненту односно грађанину, (тачка 1)). Одредбом тачке 2) Одлуке прописано је да депозити из тачке 1. обухватају неисплаћене орочене депозите положене код Дафимент банке а. д. Београд, у ликвидацији, умањене за износ обрачунатих уговорених камата на те депозите и за износ исплата извршених по тим депозитима до дана отварања поступка ликвидације над Дафимент банком а. д. Београд, прерачунате у евре на дан конверзије, односно на дан емисије обвезница из тачке 1) ове одлуке. Девизна средства обухватају неисплаћена девизна средства положена

на основу Уговора о пословно-техничкој сарадњи с Југоскандиком д. д. Београд, код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица умањена за износ обрачунатих камата на та средства и за износ исплата извршених до дана ступања на снагу закона прерачуната у евре на дан конверзије, односно на дан емисије обвезница. Одлуком је прописано и: када депоненти, односно грађани стичу право на исплату доспелих обавеза (тачка 3)); коме се доставља потврда о висини обавезе према депоненту односно грађанину који је утврдила комисија коју образује Влада Републике Србије (тачка 4)); када се врши конверзија депозита односно девизних средстава у обвезнице Републике Србије (тачка 5)); коме овлашћена банка доставља податке о извршеној конверзији депозита, односно девизних средстава (тачка 6); ко издаје потврду о извршеној конверзији депозита односно девизних средстава у обвезнице Републике (тачка 7)) како се приликом конверзије отвара рачун хартије од вредности – поред осталог као подрачун свог рачуна обвезница који се води у Централном регистру (тачка 8)); ко се стара о спровођењу ове одлуке – Министарство финансија и економије (тачка 9)); када одлука ступа на снагу (тачка 10)).

Уставом је утврђено: да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна по било ком основу, а нарочито 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 Република Србија уређује и обезбеђује: 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, 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) и 17)); 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 изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес, утврђен при доношењу закона (члан 197. став 2).

За оцену оспорене Одлуке од значаја су, по оцени Суда и одредбе Закона 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 од Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица („Службени лист СРЈ“ брoј 36/02), којима је прописано: да јавни дуг Савезне Републике Југославије по основу неисплаћених орочених девизних средстава грађана по уговорима и депозиту грађана код Дафимент банке 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 (члан 2); да јавни дуг Савезне Републике Југославије за девизна средства која су грађани положили у периоду од 15. октобра 1988. до 18. марта 1995.

године код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица на основу уговора по орочавању девизних средстава на девизну штедњу 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 (чл. 16. и 17); да обавеза Савезне Републике Југославије по основу јавног дуга из чл. 2. и 16. овог закона постаје од дана ступања на снагу Закона, 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); да се обавезе према депонентима извршавају у Законом утврђеним годишњим ратама да депоненти стичу право на исплату доспелих обавеза од дана када се утврди висина обавезе према њима, односно од дана када добију потврду о томе од надлежних органа влада Републике Србије и Републике Црне Горе, да се право на исплату, које не укључује обрачунавање и плаћање камате утврђује по једном депоненту и да начин и услове издавања потврде утврђују владе Републике Србије и Републике Црне Горе (члан 4. ст. 1. до 4. и 6); да ће се ради регулисања јавног дуга Савезне Републике Југославије који је постао јавни дуг Републике Србије и Републике Црне Горе – Република Србија и Република Црна Гора емитовати обвезнице које гласе на евро (члан 5. став 1); да се обвезницама регулишу обавезе према депонентима утврђене у смислу члана 4. овог закона конверзијом депозита депонента у обвезнице и да се регулисање обавеза према депонентима извршава на начин и под условима које пропишу владе Републике Србије и Републике Црне Горе (члан 6); да ближе услове и начин вршења конверзије депозита депонената у обвезнице, начин њиховог књиговодственог евидентирања као и начин регистрације обвезница у Централном регистру прописују владе Републике Србије и Републике Црне Горе (члан 8).

Полазећи од наведених одредаба Устава и Закона, Уставни суд је пре свега утврдио да је оспорену Одлуку о ближим условима и начину вршења конверзије девизних депозита грађана орочених код Дафимент банке а. д. Београд, у ликвидацији и девизних средстава грађана положених код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица у обвезнице Републике Србије, начину књиговодственог евидентирања и регистрације обвезница, донела Влада Републике Србије, на основу изричитог овлашћења садржаног у члану 8. Закона 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 од Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица, према коме Влада прописује ближе услове и начин вршења конверзије депозита депонената у обвезнице, начин њиховог књиговодственог евидентирања као и начин регистрације обвезница у Централном регистру.

С обзиром на то да су наведеним законом уређени услови и начин регулисања обавеза по основу неисплаћених орочених девизних средстава грађана по уговорима о депозиту грађана код наведених банака који су постали јавни дуг Савезне Републике Југославије а да је оспореном Одлуком,

као подзаконским актом, само ближе уређен поступак односно процедура у вршењу конверзије девизних депозита грађана положених код наведених банака у обвезнице Републике Србије, начину књиговодственог евидентирања и регистрацији обвезница, Уставни суд је утврдио да не стоје наводи иницијатора да оспорена Одлука има повратно дејство.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка поводом поднетих иницијатива, те иницијативе, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, није прихватио.

Поводом навода једног од иницијатора да је оспорена Одлука „дискриминаторска“ јер је лицима која су имала пребивалиште ван територије Републике Србије онемогућено право на добијање емитованих обвезница Републике Србије, Уставни суд констатује да је питање услова за конверзију у обвезнице Републике уређено чланом 3. Закона 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 од Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица а не оспореном Одлуком, те да ће се о тим наводима Суд изјашњавати у предмету који је формиран поводом оспоравања члана 3. наведеног закона.

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

Решење Уставног суда

Број IY-337/2003 од 14. јула 2011. године

Пресуђена ствар

Уредба о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода („Службени гласник РС“, број 45/02)

Влада је Уставом овлашћена да у извршавању закона доноси уредбе и друге прописе, а оспорену Уредбу Влада је донела на основу и у оквиру овлашћења прописаног Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима и висину накнаде утврдила у границама Законом прописаних елемената и критеријума. Исти став Уставни суд је заузео у предмету IYп-141/2008, у коме је 11. јуна 2009. године донео Решење о неприхватању иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости исте Уредбе.

Питања одређивања различите висине накнада прописаних Тарифом, која чини саставни део оспорене Уредбе, тичу се целисходности одређених правних решења, о чему Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да одлучује.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Одбацују се захтеви за оцењивање уставности и законитости Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода („Службени гласник РС“, број 45/02).

Образложење

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода („Службени гласник РС“, број 45/02).

У иницијативи поднетој Уставном суду 24. марта 2009. године истиче се да државни органи решавајући по разним захтевима грађана, поред административне таксе, наплаћују и „накнаду за коришћење података премера и катастра непокретности/водова“, а што је, по мишљењу иницијатора, међусобно противречно, супротно Уставу Републике Србије и Закону о републичким административним таксама („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 42/06).

У иницијативи поднетој Уставном суду 3. јуна 2009. године посебно се оспоравају уставност и законитост тар. бр. 11, 13. и 17. Тарифе накнаде за коришћење података и пружање услуга, која чини саставни део оспорене Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода. Иницијатор наводи да су оспореним тарифним бројевима прописане посебне накнаде на услуге издавања извода из катастарских евиденција, упис хипотека и упис промена на основу уговора, иако се на ове радње плаћају таксе, те сматра да су несагласни одредби члана 2. Закона о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08 и 31/09).

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Уредбу о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода („Службени гласник РС“, број 45/02) донела је Влада Републике Србије, позивајући се на одредбе члана 132. 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). Одредбом члана 132. наведеног Закона било је прописано да висину накнаде за коришћење и разгледање података и за пружање услуга из члана 131. став 2. овог закона утврђује Влада. Наведени Закон престао је да важи 11. септембра 2009. године, ступањем на снагу Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, број 72/09).

Оспореном Уредбом уређена је висина накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода, а под услугом у смислу ове уредбе сматра се увиђај на терену и спровођење промена на катастарском плану и катастарском оператру (члан 1).

Уставом Републике Србије утврђено је: да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се заснива не економској моћи обвезника (члан 91. став 2); да Република Србија уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом (члан 97. тачка 15)); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 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 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) било је прописано: да се за коришћење података премера, катастра непокретности и водова и разгледање катастра непокретности, као и за услуге које пружа Републички геодетски завод, плаћа накнада (члан 131. став 1); да висина накнаде за коришћење података из става 1. овог члана зависи од висине трошкова њиховог прикупљања, обраде и уношења у евиденцију, броја могућих корисника података, садржине и обима података и степена њихове употребљивости (члан 131. став 2); да висину накнаде за коришћење и разгледање података и за пружање услуга из члана 131. став 2. овог закона утврђује Влада (члан 132); да су средства која од такса, односно накнада за коришћење и разгледање података премера и катастра непокретности и водова и накнаде од услуга оствари Републички геодетски завод приход буџета Републике, а могу се користити за рад и опремање Завода (члан 133).

Уставни суд је констатовао да је Законом о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, број 72/09), чијим је ступањем на снагу престао да важи Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1992. године, у члану 174, такође, прописано: да се за коришћење података и за услуге које пружа Завод плаћа накнада; да висину накнаду за коришћење података и пружања услуга утврђује Влада на основу врста и вредности података, вредности непокретности, трошкова прикупљања података и утврђивања насталих промена на непокретности, трошкова обраде и провођења података у бази геодетско-катастарских података, трошкова архивирања и чувања података, трошкова одржавања базе геодетско-катастарских података и уписа права у катастар непокретности, а да се под услугама Завода сматрају теренски и канцеларијски радови из делокруга Завода (ст. 1. до 3).

Уставни суд је утврдио да је о уставности и законитости оспорене уредбе у целини већ одлучивао у предмету Гуп-141/2008, у коме је 11. јуна 2009. године донео Решење о неприхватању иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода („Службени гласник РС“, број 45/02). У образложењу овог решења Уставног суда наводи се да је Влада Уставом овлашћена да у извршавању закона доноси уредбе и друге прописе, те да је оспорену Уредбу Влада донела на основу и у оквиру законског овлашћења садржаног у чл. 131. и 132.

Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима. Наиме, будући да је овим законом била прописана обавеза плаћања накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода, као и да су уређени елементи и критеријуми за одређивање висине те накнаде и прописано да њену висину утврђује Влада, према оцени Уставног суда, доносилац оспорене Уредбе се, уређујући висину наведене накнаде, кретао у границама одређеним Уставом и законом. Питања одређивања различите висине накнада прописаних Тарифом, која чини саставни део оспорене Уредбе, тичу се целисходности одређених правних решења, о чему Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да одлучује.

У вези с наводом иницијативе да је обавеза плаћања накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода супротна члану 2. Закона о судским таксама, Уставни суд указује да према члану 2. наведеног закона судске таксе плаћају лица по чијем предлогу или у чијем интересу се предузимају радње у судском поступку за који је овим законом утврђена обавеза плаћања таксе. За коришћење геодетско-катастарских података и пружање услуга Републичког геодетског завода плаћа се накнада прописана Законом о државном премеру и катастру чију висину, на основу изричитог законског овлашћења, утврђује Влада. Из наведеног, по оцени Суда, произлази да се јасно разликују законски основи плаћања судских такса у поступцима пред судовима и накнада за коришћење података премера и катастра и пружања услуга Републичког геодетског завода, те да наводи иницијатора у том делу нису основани.

Што се тиче навода иницијатора да странке у поступку пред органима управе плаћају, поред административне таксе, и посебну накнаду за коришћење података и пружање услуга Републичког геодетског завода што је, по мишљењу иницијатора, супротно члану 2. Закона о републичким административним таксама, Уставни суд налази да се ради о различитим законским обавезама које су уведене одговарајућим законима којима су уређени и њихови елементи (обвезник, предмет таксене обавезе, начин плаћања, моменат настанка обавезе, ослобођења и др.). Оспорена Уредба о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода донета је у функцији извршавања Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретности и Влада се, по оцени Суда, приликом њеног доношења кретала у границама својих уставних и законских овлашћења. Уставни суд није надлежан да оцењује међусобну сагласност различитих закона, као аката исте правне снаге, нити појединих решења садржаних у овим законом, у смислу одредаба члана 167. Устава.

Како је Уставни суд већ одлучивао о уставности и законитости оспорене Уредбе, а из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативама не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

4. ОПШТИ АКТИ ДРУГИХ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА

ОДЛУКЕ

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеу, број I Су. 9/10-3 од 20. маја 2010. године
– члан 14. тачка 22)

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Општинском суду у Осечини, број I Су. 9/06-4 од 21. јуна 2006. године
– члан 8. тачка 8)

Привремени Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеу, број 110-00-00079/2009-03 од 7. октобра 2009. године
– члан 14. тачка 22)

Послови који се у суду обављају у оквиру радног места „шеф рачуноводства“, према својој сложености, одговорности и потребним знањима, не могу се сматрати мање сложеним пословима који се, према Закону о државним службеницима, обављају у звању сарадника. Како послови радног места шефа рачуноводства нису били разврстани у одговарајуће звање сагласно Закону, ни услови предвиђени за обављање послова тог радног места – у погледу степена образовања и потребног радног искуства, нису били у складу са законом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 14. тачка 22) Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеу, број I Су. 9/10-3 од 20. маја 2010. године, није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 8. тачка 8) Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Општинском суду у Осечини, број I Су. 9/06-4 од 21. јуна 2006. године.

3. Одбацује се иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 14. тачка 22) Привременог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеу, број 110-00-00079/2009-03 од 7. октобра 2009. године.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости правилника наведених у тач. 1) и 2) изреке, а допуном иницијативе тражена је оцена уставности и законитости и Правилника

наведеног у тачки 3) изреке. У иницијативи се не наводе одредбе Устава у односу на које се доводи у питање уставност оспорених аката, већ се ови акти оспоравају са становишта њихове сагласности са одредбама чл. 35. и 40. Закона о државним службеницима. Иницијатор наводи да је оспореном одредбом члана 8. тачка 8) Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Општинском суду у Осечини, број I Су. 9/06-4 од 21. јуна 2006. године, као и одредбама члана 14. тачка 22) Привременог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеву, број 110-00-00079/2009-03 од 7. октобра 2009. године и члана 14. тачка 22) Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеву, број I Су. 9/10-3 од 20. маја 2010. године, предвиђено место шефа рачуноводства у суду и дат опис послова овог радног места а као услов за обављање ових послова предвиђена је виша школска спрема. Иницијатор истиче да је истим одредбама Правилника радно место шефа рачуноводства разврстано у звање сарадника, иако је предвиђено да шеф рачуноводства као руководилац организује и руководи радом рачуноводства и обезбеђује законитост рада, организује целокупно финансијско-материјално пословање суда, саставља финансијски план, периодични обрачун, завршни рачун суда, води буџетско књиговодство, стара се о благовременом обезбеђивању потребних средстава за текуће послове суда и њиховом наменском коришћењу и обавља низ других послова, због чега је по његовом мишљењу, више него очигледно да се овакви послови не могу разврстати у звање сарадника, већ да одговарају звању саветника, јер превазилазе оквире сложености и одговорности, стручности и самосталности сарадника. Сматра да су оспореним одредбама Правилника од 26. јуна 2006. године и 7. октобра 2009. године, који су престали да важе, као и Правилника од 20. маја 2010. године, који је на снази, повређене одредбе чл. 7, 11, 35, 38. и 40. Закона о државним службеницима и члана 39. Закона о уређењу судова.

У одговору заменика вршиоца функције председника Основног суда у Ваљеву се наводи да је иницијатива поводом оспорене одредбе члана 12. тачка 22) Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеву, број I Су. 9/10-3 од 20. маја 2010. године, неоснована с обзиром на то да је министар правде, сагласно важећим прописима, дао сагласност на оспорени Правилник. Такође, у одговору се наводи да је у више од 90% правосудних органа у Републици Србији за радно место шефа рачуноводства предвиђена виша стручна спрема, те да стога нема повреде Устава. У одговору се наводи и да Основни суд у Ваљеву није овлашћен да се изјашњава поводом Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Општинском суду у Осечини, број I Су. 9/06-4 од 26. јуна 2006. године и Привременог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеву, број 110-00-00079/2009-03 од 7. октобра 2009. године, с обзиром на то да су ови општи акти престали да важе 30. децембра 2009. године, односно 20. маја 2010. године.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио: да је оспорени Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеу, број I Су-9/10-3 од 20. маја 2010. године, донео вршилац дужности председника суда, да је Правилник ступио на снагу по добијању сагласности министра правде, осмог дана од дана објављивања на огласној табли Основног суда у Ваљеу и да је, сагласно одредби члана 15. овог правилника, ступањем на снагу истог правилника престао да важи Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеу, број 110-00-00079/2009-03 од 7. октобра 2009. године.

Оспореном одредбом члана 14. тачка 22) Правилника систематизовано радно место шефа рачуноводства за које је, према опису послова, предвиђено: да шеф рачуноводства организује целокупно материјално-финансијско пословање у суду, ради на буџетским и ванбуџетским пословима, израђује предлоге предрачуна наменских средстава, саставља годишњи обрачун (завршни рачун), саставља финансијски план, периодични обрачун и периодични извештај, води књиговодствену евиденцију о редовној делатности, посебним наменама и фондовима, саставља извештаје о материјално-финансијском пословању, стара се о правилном обрачуну плата, вођењу послова по жиро рачуну, одговара за целокупну архиву рачуноводства, даје обавештења странкама, одговара за рад рачуноводства у целини по позитивним законским и другим прописима, обавља и друге послове по налогу председника суда. За ово радно место оспореним одредбама Правилника прописани су следећи услови: виша школска спрема економског смера, три године радног искуства у струци, положен државни стручни испит, и у складу са прописима други одговарајући стручни испит. Истом одредбом радно место је разврстано у звање сарадника.

Одредбама члана 35. Закона 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 су извршилачка радна места сва радна места која нису положијаи, укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу (став 1); да се извршилачка радна места разврставају по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад (став 2); да су звања виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт (став 3). Одредбама чл. 36. до 43. Закона утврђени су послови који се обављају у појединим звањима. Према одредби члана 40. став 1. Закона о државним службеницима у звању сарадника се обављају мање сложени послови који обухватају ограничен круг међусобно повезаних различитих задатака и захтевају способности самосталне примене утврђених метода рада, поступања или стручних техника, уз општа усмерења и упутства и повремено надзор претпостављеног. За рад на пословима у звању сарадника, сагласно одредби став 2. истог члана Закона, државни службеник мора да има стечено високо образовање на студијама првог степена (основне академске студије, основне струковне студије), односно на студијама у трајању до три године и најмање три године радног

искуства у струци, што према раније важећим прописима одговара степену образовања – виша школа.

Из наведеног следи да се поводом оцене законитости оспорене одредбе наведеног Правилника као спорно поставља питање да ли послови за које је утврђено да се обављају у оквиру радног места – шеф рачуноводства у суду, према својој сложености, одговорности, потребним знањима и способностима за њихово обављање одговарају пословима за које је Законом о државним службеницима прописано да се обављају у звању сарадника. О овом спорном питању Уставни суд је заузео став у својој Одлуци ГУо-108/2008 од 21. јуна 2009. године („Службени гласник РС“, број 58/09 и Билтен Уставног суда 1/2009, страна 625), када је у поступку оцене уставности и законитости Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Трговинском суду у Крагујевцу и Одељењу суда у Јагодини од 12. јуна 2006. године, утврдио да оспорене одредбе тог правилника којима је за радно место шефа рачуноводства било предвиђено звање сарадника, у време њиховог важења, нису биле у сагласности са Уставом и законом. Том приликом Уставни суд је оценио да се послови који се у суду обављају у оквиру радног места „шеф рачуноводства“, према својој сложености, одговорности и потребним знањима, не могу сматрати мање сложеним пословима који се, према Закону о државним службеницима, обављају у звању сарадника. Оцена Суда да послови радног места шефа рачуноводства нису били разврстани у одговарајуће звање сагласно Закону, имала је за последицу да ни предвиђени услови за обављање послова тог радног места – у погледу степена образовања и потребног радног искуства, нису били у складу са законом.

Имајући у виду да се поднетом иницијативом оспорава уставност и законитост одредаба општег акта којима се уређују питања о којима Уставни суд већ има заузет став, а да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, на основу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), без доношења решења о покретању поступка, утврдио да одредба члана 14. тачка 22) Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеву, од 20. маја 2010. године, није у сагласности са одредбама чл. 35. и 40. Закона о државним службеницима, што има за последицу несагласност ове одредбе и са чланом 195. став 1. Устава Републике Србије, којим је утврђен принцип хијерархије домаћих општинских аката.

Уставни суд додатно указује да се наводи доносиоца оспореног општег акта да је надлежно министарство дало сагласност на Правилник, као и да су решења идентична оспореној одредби садржана и у општим актима већине других судова у Републици не могу прихватити као аргументи за тврдњу да је оспорена одредба у сагласности са Уставом и законом, а уколико су изнети наводи тачни, Одлука Уставног суда у овом поступку треба да допринесе отклањању евентуалних неуставности и незаконитости општинских аката других правосудних органа.

Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по иницијативи у делу којим се оспоравају одредбе Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Општинском суду у Осечини, број ИСу. 9/06-4 од 21. јуна 2006. године и Привременог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеву, број 110-00-00079/2009-03 од 7. октобра 2009. године, Уставни суд је утврдио следеће:

Одредбе оспореног Правилника Општинског суда у Осечини су престале да важе ступањем на снагу Привременог правилника Основног суда у Ваљеву – 31. децембра 2009. године, а оспорене су иницијативом која је поднета 22. августа 2010. године.

Одредбе оспореног Привременог правилника престале су да важе, као што је претходно наведено, ступањем на снагу Правилника донетог 20. маја 2010. године, при чему су оспорене допуном иницијативе, поднетом Уставном суду 13. јануара 2011. године.

Одредбом члана 168. став 5. Устава утврђено 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.

Полазећи од изложеног, Уставни суд констатује да су иницијативе којима се оспоравају наведени општи акти поднете након истека рока из члана 168. став 5. Устава, те да стога не постоје процесне претпоставке за оцену уставности и законитости општих аката који су престали да важе. Из тих разлога, Уставни суд је у овом делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, иницијативу одбацио.

С обзиром на све изнето, а у складу са одредбама члана 45. тач. 1) и 4) 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), Суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 14. тачка 22) Правилника наведеног у тачки 1. изреке, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број Уо-1258/2010 од 10. новембра 2011. године („Службени гласник РС“, број 88/11)

**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.**

Републички завод за здравствено осигурање је Законом овлашћен да општим актом (оспореним Правилником) ближе уређује начин и поступак остваривања права из обавезног здравственог осигурања, али не и да

одређује матичну филијалу у случају када постоји разлика у месту пребивалишта осигураника у односу на седиште обвезника уплате доприноса, јер се то питање уређује искључиво законом. Уређујући питање одређивања матичне филијале подзаконским актом, иако је поступао у складу са инструкцијом надлежног министарства, Републички завод је прекорачио овлашћења утврђена Законом о здравственом осигурању.

Издавање инструкција је, сагласно Закону о државној управи, једно од општих овлашћења министарстава у вршењу надзора над радом органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе, чији циљ је усмеравање организације послова и начина рада запослених у вршењу послова државне управе. Из тога следи да 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 она може бити основ за доношење општег или појединачног 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. 10/10, 18/10, 46/10 и 52/10) нису у сагласности са Уставом и законом.

Образложење

Решењем Уставног суда број УУо-1640/2010 од 22. децембра 2010. године покренут је 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).

У одговору доносиоца оспореног акта наводи се, поред осталог, 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 оспорених одредаба Правилника. Доносилац оспореног акта у одговору истиче и 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 оспорени Правилник о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10, 46/10 и 52/10) донео Управни одбор Републичког завода за здравствено осигурање, са позивом на одредбе 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. Правилника утврђено је: да је за осигуранике из члана 17. став 1. тач. 1) и 2), тач. 4) до 8), тач. 10), 11) и 13), тач. 15) до 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 оmlадинске, 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).

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 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 с 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) до 8), тач. 10) и 11), тач. 13) и 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 оно које се уређује искључиво законом, што се види и из дикције одредбе члана 111. став 1. Закона („која се у смислу овог закона сматра матичном филијалом“), а које је, као такво, и уређено одредбом члана 129. став 1. Закона, из чега последично произлази и да се то питање не може уређивати и подзаконским актом. Из наведеног следи и да законом није утврђена надлежност Републичког завода да својим актом уређује питање начина утврђивања матичне филијале, што изричито произилази из наведених одредаба Закона, али, посредно, и из одредбе члана 141. став 4. Закона, који је један од правних 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 у потпуности у складу са наведеном Инструкцијом Министарства здравља број 011-00-241/2006-03 од 1. новембра 2006. године“. Тиме доносилац оспореног акта, макар и посредно, признаје да је за оспорене одредбе Правилника основ нашао у поменутој Инструкцији, а не у закону. При томе је Уставни суд имао у виду и да је издавање инструкција, сагласно Закону о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07

и 95/10), једно 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), као и да се 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, њоме не могу утврђивати надлежности и овлашћења других органа, нити иста, самим тим, може бити основ за доношење општег или појединачног правног акта.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 3. ст. 2. до 5. предметног Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања нису у сагласности са законом.

С обзиром на то да оспорене одредбе Правилника нису 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 нису у сагласности ни са Уставом.

Истоветан став Уставни суд је заузео и у Одлуци број IУо-76/2008 од 22. децембра 2010. године.

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

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 3. ст. 2. до 5. Правилника наведеног у изреци престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број IУо-1640/2010 од 30. јуна 2011. године („Службени гласник РС“, број 60/11)

Решења о нейрихваћању иницијатива

**Тарифа о одређивању цене услуга које пружа
Агенција за лиценцирање стечајних управника
(„Службени гласник РС, број 76/05)
– члан 3. тарифни број 1. став 2.**

Полазећи од законских решења према којима посао стечајног управника може да обавља лице које има лиценцу за обављање тих послова коју издаје Агенција за лиценцирање стечајних управника, да се лиценца издаје на три године и да се може обновити на захтев стечајног управника, под условима прописаним Законом о стечају, поред осталог, и да је подносилац захтева уплатио накнаду за обнављање лиценце чија је висина прописана тарифом о одређивању цена услуга овлашћене организације, да

Агенција за лиценцирање стечајних управника као поверен обавља посао и издавања лиценце и њеног обнављања, те да се средства за рад Агенције обезбеђују и из прихода које Агенција оствари обављањем послова из својих надлежности, Уставни суд је оценио да оспорена одредба Тарифе којом је било прописано да се за обнављање лиценце плаћа накнада, у време важења није била у супротности са законом.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 3. тарифни број 1. став 2. Тарифе о одређивању цене услуга које пружа Агенција за лиценцирање стечајних управника („Службени гласник РС“, број 76/05).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости члана 3. тарифни број 1. став 2. Тарифе наведене у изреци. Оспорена одредба Тарифе, по мишљењу подносиоца иницијативе, није у сагласности са одредбом члана 24. став 2. Закона о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09), из разлога што ниједним законским прописом, како наводи, није „прописано да се приликом подношења захтева за обнављање лиценце, сваке треће године, плаћа поново 42.000 динара, јер се не врши никаква провера стручности и способности стечајних управника, не полаже се ниједан испит и сл.“ Наводи даље и да одредбама чл. 23. и 24. Закона о стечају није прописано одузимање лиценце ако се Агенцији не уплати предвиђена накнада или ако се захтев за обнављање лиценце не поднесе у прописаном року. Стога је Агенција, по мишљењу иницијатора, доношењем решења о престанку важења лиценце, односно о брисању из Именика стечајних управника који по протеку рока од три године нису поднели захтев за обнављање лиценце из разлога што нису имали довољно средстава за уплату предвиђене накнаде, „практично одузела стечену исправу о стручности која је добијена полагањем стручног испита“.

У одговору доносиоца оспореног акта се наводи да је оспорена Тарифа донета у складу са Законом о Агенцији за лиценцирање стечајних управника („Службени гласник РС“, бр. 84/04 и 104/09), Статутом Агенције и чланом 40. Закона о јавним агенцијама, да је на Тарифу Влада дала сагласност решењем које је објављено у „Службеном гласнику РС“, бр. 72/05 и 76/05), да Агенција послове издавања и обнављања лиценце према Закону о Агенцији за лиценцирање стечајних управника обавља као поверене послове, те да је и раније важећим Законом о стечајном поступку, као и Законом о стечају прописано да се лиценца обнавља на захтев стечајног управника по истеку рока од три године од дана издавања.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио: да је оспорену Тарифу о одређивању цена услуга које пружа Агенција за лиценцирање стечајних управника („Службени гласник РС“, број 76/05) донео Управни одбор Агенције за лиценцирање стечајних управника, на основу одредаба члана 6. став 2. тачка 1) и члана 8. став 3. тачка 8) Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника („Службени гласник РС“, број 84/04), члана 15. став 1. тачка 8) Статута Агенције и члана 40. Закона о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, број 18/05); да је Влада решењем број 110-4511/05-002 („Службени гласник РС“, број 72/05) дала сагласност на наведену тарифу и да је оспореном одредбом члана 3. тарифни број 1. став 2. Тарифе било одређено да се за издавање и обнављање лиценце за стечајне управнике плаћа 40.000 динара. Уставни суд је утврдио и да је оспорена тарифа престала да важи даном ступања на снагу Тарифе о одређивању цена услуга које пружа Агенција за лиценцирање стечајних управника („Службени гласник РС“, број 54/10) и да је одредбом члана 3. тарифни број 2. став 1. нове тарифе одређено да се за издавање и обнављање лиценце за стечајне управнике плаћа износ од 40.000 динара.

Законом о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09) прописано је: да лиценцу за обављање послова стечајног управника издаје овлашћена организација решењем о издавању лиценце, услови за издавање лиценце, као и да лиценца важи три године и да се може обновити (члан 23); да се лиценца обнавља на захтев стечајног управника, који се подноси овлашћеној организацији најраније три месеца пре истека рока важности лиценце и да стечајни управник може обновити лиценцу ако, поред осталог, пружи и доказ о уплати накнаде за обнављање лиценце чија је висина прописана тарифом о одређивању цена услуга овлашћене организације (члан 24. ст. 1. и 2).

Законом о Агенцији за лиценцирање стечајних управника прописано је да Агенција обавља стручне и регулаторне послове у складу са овим законом, законом којим се уређује стечај и другим прописима донетим на основу тих закона, поред осталог, да издаје и обнавља лиценцу за обављање послова стечајног управника (члан 3. став 1. тачка 1)); да се средства за рад Агенције обезбеђују и из прихода које оствари обављањем послова из своје надлежности (члан 6. став 2. тачка 1)); да управни одбор Агенције доноси статут и друге опште акте (члан 8. став 3).

Одредбама члана 40. Закона о јавним агенцијама, који је наведен као основ за доношење оспореног акта, прописано је да јавна агенција која корисницима наплаћује услуге издаје тарифу, којом тако одређује цену услуге да се њоме покрију трошкови услуге, да предлог тарифе сачињава управни одбор јавне агенције и објављује га у најмање једном дневном јавном гласилу које излази у целој Републици Србији, уз позив могућим корисницима да у року који не може бити краћи од осам дана ни дужи од 30 дана доставе примедбе и предлоге, да се о предлогу тарифе прибавља и мишљење министарства у чијем делокругу су послови јавне агенције и министарства надлежног за послове финансија, да је уз подношење тарифе на

сагласност оснивачу, управни одбор јавне агенције дужан да у образложењу наведе циљеве који се постижу тарифом и разлоге због којих није прихватио примедбе и предлоге могућих корисника и министарства и да се тарифа, пошто оснивач да сагласност на тарифу, објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ и ступа на снагу после објављивања (члан 40).

Полазећи од тога да сагласно наведеним законима посао стечајног управника може да обавља лице које има лиценцу за обављање тих послова коју издаје Агенција за лиценцирање стечајних управника, да се лиценца издаје на три године и да се може обновити на захтев стечајног управника, под условима прописаним Законом о стечају, поред осталог, и да је подносилац захтева уплатио накнаду за обнављање лиценце чија је висина прописана тарифом о одређивању цена услуга овлашћене организације, да Агенција за лиценцирање стечајних управника као поверен обавља посао и издавања лиценце и њеног обнављања, те да се средства за рад Агенције обезбеђују и из прихода које Агенција оствари обављањем послова из својих надлежности, Уставни суд је оценио да оспорена одредба Тарифе којом је било прописано да се за обнављање лиценце плаћа накнада, у време важења није била у супротности са законом. У погледу навода подносиоца иницијативе којима се оспорава висина накнаде предвиђена оспореном одредбом Тарифе, Уставни суд је оценио да је одређивање цене услуга Агенције ствар целисходности за чију је оцену према Закону о јавним агенцијама надлежна Влада, у поступку давања сагласности на висину накнада одређених актом Агенције. Остали наводи подносиоца у вези с поступањем Агенције по поднетим захтевима за обнављање лиценце, по схватању Суда, односе се на примену закона што, сагласно одредбама члана 167. Устава, не спада у Уставом утврђену надлежност Уставног суда. Будући да је оценио да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио иницијативу.

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

Решење Уставног суда

Број IУо-299/2009 од 17. фебруара 2011. године

**Правилник о Листи лекова који се прописују и издају
на терет средстава обавезног здравственог осигурања
(„Службени гласник РС, бр. 12/10, 27/10 и 41/10)
– члан 5.**

Обавеза плаћања партиципације за лек за који постоји терапијска алтернатива, а за који се партиципација не плаћа, сагласна је законским одредбама о обезбеђивању здравствене заштите у пуном износу на терет средстава обавезног здравственог осигурања и у складу је са начелима

солидарности и узајамности, као и економичности и ефикасности, сагласно којима се остварују сва права из обавезног здравственог осигурања, у условима ограничених материјалних средстава.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 5. Правилника о Листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 12/10, 27/10 и 41/10).

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника о Листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 12/10, 27/10 и 41/10), из чије садржине се утврђује да иницијатор оспорава одредбе члана 5. Правилника, којима се предвиђа да осигурана лица за лекове са листе А плаћају партиципацију у прописаном фиксном износу, а да сва лица за лекове са листе А1 партиципацију плаћају процентуално од цене лека, на Правилником уређени начин. Иницијатор сматра да оспорене одредбе општег акта који је донео Републички завод за здравствено осигурање нису сагласне са чланом 50. Закона о здравственом осигурању, јер је овом законском одредбом прописано да се одређеним категоријама осигураних лица, међу којима су и лица која остварују новчану накнаду за туђу помоћ и негу другог лица, обезбеђује здравствена заштита у пуном износу из средстава здравственог осигурања. Полазећи од изнетих разлога, иницијатор наводи да незаконитост оспорених одредаба Правилника има за последицу и њихову несагласност са уставним принципом хијерархије домаћих општих правних аката.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио: да је оспорени Правилник о Листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања, 29. децембра 2009. године, донео Управни одбор Републичког завода за здравствено осигурање, с позивом на одредбе члана 43. став 3, чл. 46. и 221. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05 – исправка), да је Правилник објављен у „Службеном гласнику РС“, број 12/10, да је, сагласно одредби члана 11, ступио на снагу по добијању сагласности Владе, осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, да су током 2010. године извршене две измене Правилника, објављене у „Службеном гласнику РС“, бр. 27/10 и 41/10, али којима нису мењане одредбе члана 5. које се оспоравају иницијативом, као и да је овај општи акт престао да важи ступањем на снагу новог Правилника о Листи лекова који се прописују и

издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, број 9/11), донетог 4. фебруара 2011. године.

Имајући у виду да је оспорени акт престао да важи након подношења иницијативе, те да су и даље на снази Закон о здравственом осигурању и Устав Републике Србије у односу на које је тражена оцена његове законитости и уставности, Уставни суд је испитивао да ли има основа за утврђивање неуставности и незаконитости оспорених одредаба Правилника у време њиховог важења.

Одредбама члана 5. Правилника било је предвиђено: да се за лекове са Листе А утврђује партиципација коју плаћају осигурана лица у фиксном износу од 50 динара за сваку количину издатог лека која је једнака или мања од количине лека у паковању на Листи лекова (став 1); да се за лекове са Листе А1 утврђује партиципација у процентуалном износу од 10% до 85% од цене лека на мало, коју плаћају сва лица (став 2); да изузетно од става 2. овог члана, партиципацију не плаћају лица из чл. 7. и 8. овог правилника, за лекове са интернационалним незаштићеним именом: ranitidin, famotidin и diklofenak (осим за Diclofenac Duo, Rapten Duo, Diclorapid и Diclofenac Duo-Habit pharm) (став 3); да се за ампулиране лекове са Листе Б, који се апликују у здравственим установама које обављају здравствену делатност на примарном нивоу, утврђује партиципација у износу од 50 динара по једном налогу, коју плаћају осигурана лица (став 4); да за лекове са Листе А и Листе А1, који се користе у току болничког лечења, осигурана лица не плаћају партиципацију у фиксном и процентуалном износу (став 5); да за лекове са Листе Ц и Листе Д Републички завод за здравствено осигурање (у даљем тексту: Републички завод) обезбеђује средства у пуном износу од цене лека.

Осталим одредбама оспореног Правилника које су од значаја за оцену основаности навода поднете иницијативе, било је прописано: да Листу лекова (који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања) чине – 1) А. лекови који се прописују и издају на обрасцу лекарског рецепта; 2) А1. лекови који се прописују и издају на обрасцу лекарског рецепта, а који имају терапијску паралелу (терапијску алтернативу) у лековима у Листи А; 3) Б. лекови који се издају на налог; 4) Ц. лекови са посебним режимом издавања; и 5) Д. лекови који немају дозволу за стављање у промет у Републици Србији, а неопходни су у дијагностици и терапији – нерегистровани лекови (члан 2. став 1); да партиципацију за лекове са Листе А и Листе Б из члана 5. ст. 1. и 4. овог правилника не плаћају: 1) ратни војни инвалиди и цивилни инвалиди рата, 2) слепа лица и трајно непокретна лица, као и лица која остварују новчану накнаду за туђу помоћ и негу другог лица, у складу са законом, 3) деца, ученици и студенти до краја прописаног школовања, а најкасније до навршених 26 година живота и 4) жене у току трудноће, порођаја и 12 месеци после порођаја (члан 7); да се лекови са Листе А и Листе Б из члана 5. ст. 1. и 4. овог правилника обезбеђују у пуном износу, без плаћања партиципације – 1) привремено расељеним лицима са територије АП Косово и Метохија, којима је то својство утврдио

надлежни републички орган, 2) осигураницима из члана 22. ст. 1. и 4. Закона о здравственом осигурању, као и члановима уже породице осигураника из члана 22. став 1. тач. 7) до 9) и 11) и став 4. Закона о здравственом осигурању и 3) осигураницима из чл. 17. и 23. Закона о здравственом осигурању као и члановима њихових породица, чији су приходи испод износа утврђених у складу са одредбама подзаконског акта којим је регулисан садржај и обим права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања и партиципација (члан 8).

Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05 – исправка) је, поред осталог, прописано: да се обавезно здравствено осигурање организује на начелу солидарности и узајамности, као и другим начелима утврђеним овим законом (члан 5. став 1); да се средства за остваривање права из обавезног здравственог осигурања обезбеђују уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање, као и из других извора, у складу са законом (члан 8. став 1); да се начело солидарности и узајамности остварује успостављањем међугенерациског солидарности и узајамности, солидарности и узајамности између полова, између болесних и здравих, као и између лица различитог материјалног статуса, у обезбеђивању и коришћењу права из обавезног здравственог осигурања, а такође и успостављањем таквог система обавезног здравственог осигурања у којем трошкове обавезног здравственог осигурања носе осигураници и други уплатиоци доприноса сразмерно својим материјалним могућностима, и то уплатом доприноса на остварене приходе, с тим да права из обавезног здравственог осигурања користе она лица код којих је наступила болест или други осигурани случај (члан 11); да се начело економичности обавезног здравственог осигурања остварује сталним настојањем да се права из обавезног здравственог осигурања остварују уз што мање финансијских и других средстава, а начело ефикасности постизањем највишег нивоа права из обавезног здравственог осигурања уз најнижи утросак финансијских средстава (члан 15); да се осигураницима, у смислу овог закона, сматрају осигураници и чланови њихових породица, којима се у складу са овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона обезбеђују права из обавезног здравственог осигурања (члан 16. став 1), при чему је круг осигураних лица, лица која се укључују у обавезно здравствено осигурање и чланова породице осигураника уређен одредбама чл. 17. до 27. Закона; да су права из обавезног здравственог осигурања: 1) право на здравствену заштиту; 2) право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад осигураника (у даљем тексту: накнада зараде) и 3) право на накнаду трошкова превоза у вези с коришћењем здравствене заштите (у даљем тексту: накнада трошкова превоза) (члан 30. став 1); да право на здравствену заштиту које се обезбеђује обавезним здравственим осигурањем из члана 33. овог закона обухвата: 1) мере превенције и раног откривања болести; 2) преглед и лечење жена у вези с планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја; 3) преглед и лечење у случају болести и повреде; 4) преглед и лечење болести уста и

зуба; 5) медицинску рехабилитацију у случају болести и повреде; 6) лекове и медицинска средства; 7) протезе, ортозе и друга помагала за кретање, стајање и седење, помагала за вид, слух, говор, стоматолошке надокнаде, као и друга помагала (члан 34. став 1); да право на лекове и медицинска средства обухвата: 1) право на лекове са Листе лекова који се прописују на рецепт или издају на налог на терет средстава обавезног здравственог осигурања (у даљем тексту: Листа лекова) и 2) право на медицинска средства која се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања, односно која се прописују на налог или се уграђују у организам осигураног лица, да се изузетно од става 1. овог члана, осигураном лицу обезбеђује и лек који није на Листи лекова, а медицински је неопходан за лечење, под условима утврђеним општим актом Републичког завода, да Републички завод доноси општи акт којим утврђује Листу лекова, која најмање садржи неопходне – есенцијалне лекове за лечење болести и повреда, без обзира на узрок, у складу са листом есенцијалних лекова Светске здравствене организације, да Влада даје сагласност на општи акт Републичког завода из става 3. овог члана и да се општи акти из ст. 3, 4. и 5. овог члана објављују у „Службеним гласнику Републике Србије“ (члан 43. ст. 1, 2, 3, 6. и 7); да у Листи лекова из члана 43. став 3. овог закона Републички завод утврђује износ средстава који се обезбеђује из средстава обавезног здравственог осигурања, односно износ средстава који обезбеђује осигурано лице (члан 46); да се здравствена заштита у пуном износу из средстава обавезног здравственог осигурања без плаћања партиципације обезбеђује осигураним лицима: 1) ратним војним инвалидима и цивилним инвалидима рата; 2) слепим лицима и трајно непокретним лицима, као и лицима која остварују новчану накнаду за туђу помоћ и негу другог лица, у складу са законом; 3) добровољним даваоцима крви који су крв дали десет и више пута, осим за лекове са Листе лекова, као и за медицинско-техничка помагала и имплантанте и 4) добровољним даваоцима крви који су крв дали мање од десет пута, осим за лекове са Листе лекова, као и за медицинско-техничка помагала и имплантанте, у року од 12 месеци после сваког давања крви (члан 50); да се здравствена заштита у пуном износу из средстава обавезног здравственог осигурања без плаћања партиципације обезбеђује и осигураницима из члана 22. ст. 1. и 4. овог закона, члановима уже породице осигураника из члана 22. став 1. тач. 7) до 9) и 11) овог закона, као и члановима уже породице осигураника из става 4. тог члана (члан 51), да се под садржином здравствене заштите, у смислу овог закона, подразумевају поступци и методи дијагностике, лечења и рехабилитације ради спречавања, сузбијања, раног откривања и лечења болести, повреда и других поремећаја здравља, а који су обухваћени обавезним здравственим осигурањем (члан 52. став 1).

Уставни суд указује да из наведених одредаба Закона следи: да је право на здравствену заштиту једно од права из обавезног здравственог осигурања, које, поред осталог, обухвата и лекове и медицинска средства; да се сва права из обавезног здравственог осигурања, па и наведено, остварују коришћењем средстава уплаћених доприноса и то на начелу солидарности

и узајамности, као и начелу економичности и ефикасности, што значи да ограничени износ средстава треба да обезбеди остваривање права свих осигураника код којих је наступила болест или други осигурани случај, независно од тога колики је био њихов конкретни допринос у обезбеђивању средстава; да право на лекове обухвата право на лекове који се прописују на рецепт или издају на налог на терет средстава обавезног здравственог осигурања – лекови са Листе лекова коју својим општим актом утврђује Републички завод за здравствено осигурање; да је законска обавеза Републичког завода да Листом лекова, пре свега, обухвати неопходне – есенцијалне лекове за лечење болести и повреда, без обзира на њихов узрок, а у складу са листом есенцијалних лекова Светске здравствене организације; да се право на лекове који се прописују на рецепт или издају на налог, као део здравствене заштите, по правилу, не остварује у целини на терет средстава обавезног здравственог осигурања, већ је Републички завод овлашћен да утврди износ средстава који обезбеђује осигурано лице (партиципација); да се одређеним категоријама осигураника здравствена заштита обезбеђује у пуном износу из средстава обавезног здравственог осигурања, при чему Закон под садржином здравствене заштите подразумева поступке и методе, између осталог, лечења болести, повреда и других поремећаја здравља. Према томе, неспорно је да се Законом одређеним категоријама осигураника здравствена заштита пружа без њихове обавезе да лично учествују (партиципирају) у трошковима коришћења услуга здравствене заштите, дакле и без обавезе партиципације у цени лека који се прописује у оквиру лечења, али на начин који је у складу са Законом утврђеном садржином здравствене заштите. Садржина здравствене заштите дефинисана чланом 52. став 1. Закона, по оцени Уставног суда, суштински подразумева да осигураник у сваком конкретном случају добије адекватну здравствену заштиту (адекватан метод лечења, одговарајући лек и др.), водећи рачуна о томе да се обавезно здравствено осигурање, те тиме и коришћење права из здравствене заштите, међу којима је и право на лекове који се прописују на рецепт и издају на налог, остварује применом начела обавезног здравственог осигурања, поред осталог, и начела економичности из члана 15. став 1. Закона.

Оспорени Правилник предвиђа четири основне Листе лекова – А, Б, Ц и Д и додатну – Листу лекова А1, на којој се налазе само лекови за које постоји терапијска алтернатива у неком од лекова обухваћених Листом А. Већ сама одредба става 6. оспореног члана 5. Правилника предвиђа да Републички завод за све лекове са Листе Ц и Листе Д, независно од категорије осигураника, обезбеђује средства у пуном износу од цене лека, док, сагласно одредбама чл. 7. и 8. Правилника, категорије осигураника утврђене одредбама чл. 50. и 51. Закона не плаћају партиципацију ни за лекове са Листе А и Листе Б. Како Листа лекова А1 обухвата лекове за које постоји терапијска алтернатива у неком/неким од лекова који се налазе на Листи А, Уставни суд оцењује да се ослобађањем одређених категорија осигураника од плаћања партиципације за набавку лекова са Листе А, а поред тога, као што је речено, и лекова са Листа Б, Ц и Д, овим категоријама осигураника,

у складу са одредбама чл. 50. и 51. Закона, обезбеђује здравствена заштита у пуном износу из средстава обавезног здравственог осигурања. Стога се, по оцени Уставног суда, не могу прихватити као основани наводи иницијатора да је обавеза плаћања партиципације за лек за који постоји терапијска алтернатива, а за који се партиципација не плаћа, несагласна законским одредбама о обезбеђивању здравствене заштите у пуном износу на терет средстава обавезног здравственог осигурања. При оваквој оцени, Уставни суд је имао у виду да је циљ законских гаранција да одређене категорије осигураника могу да остваре адекватну, потребну здравствену заштиту на терет средстава обавезног здравственог осигурања, дакле на терет средстава које уплаћују сви осигураници. Стога Суд налази да се на начин на који је то уређено оспореним правилником у потпуности остварује Законом утврђена садржина појма здравствене заштите, а у складу са циљем законских гаранција и начелима солидарности и узајамности, као и економичности и ефикасности, сагласно којима се остварују сва права из обавезног здравственог осигурања, како би сва лица којима ова права припадају могла да их остваре и у условима ограничених средстава.

Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да нема основа да поводом поднете иницијативе покрене поступак за утврђивање да оспорене одредбе члана 5. Правилника у време важења нису биле сагласне са законом.

Како се наводи иницијатора о неуставности оспорених одредаба за-
снимају само на одредби члана 195. став 1. Устава, којом је, између осталог, утврђено да општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону, то претходна оцена Суда о томе да оспорене одредбе нису несагласне закону, има за последицу да нема основа ни за покретање поступка за утврђивање неуставности.

Имајући у виду изложено, Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу није прихватио.

Сагласно одредби члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број Уо-1520/2010 од 5. мај 2011. године

5. ОПШТИ АКТИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ

Решења о неприхватању иницијатива

Одлука о оцењивању покрајинских службеника („Службени лист АПВ“, број 17/07)

Из одредаба Закона о радним односима у државним органима, које се сходно примењују и на радне односе у органима аутономне покрајине, произлази да је извршни орган аутономне покрајине био овлашћен да донесе оспорени акт и да њиме самостално уреди, између осталог, и питања која се односе на оцењивање запослених, имајући у виду да ова питања нису ближе уређена законом, као и да се на покрајинске службенике не примењује Закон о државним службеницима, па тиме ни републички прописи донети у извршавању тог закона.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Одлуке о оцењивању покрајинских службеника („Службени лист АПВ“, број 17/07).

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о оцењивању покрајинских службеника („Службени лист АПВ“, број 17/07). У иницијативи се наводи да су мерила за оцењивање покрајинских службеника садржана у оспореној Одлуци утврђена паушално без конкретних елемената за њихово вредновање, што по мишљењу подносиоца иницијативе ствара простор за произвољно и субјективно оцењивање. Осим тога, подносилац иницијативе сматра да је оспорени акт у директној колизији са Законом о радним односима у државним органима, Законом о државним службеницима и Уредбом о оцењивању државних службеника.

У одговору Владе АП Војводине наводи се, поред осталог, да је правни основ за доношење оспорене Одлуке садржан у члану 111. став 5. Покрајинске скупштинске Одлуке о покрајинским службеницима („Службени лист АПВ“, бр. 9/09 и 18/09), којом је прописано да ће мерила за оцењивање и поступак оцењивања у покрајинским органима ближе уредити Извршно веће АПВ посебним актом. У погледу навода подносиоца иницијативе да су мерила за оцењивање покрајинских службеника паушална и да стварају простор за произвољно и субјективно поступање приликом оцењивања, у одговору се указује да је у покрајинској одлуци описано тачно шта свако од мерила подразумева и за свако је утврђена појединачна оцена од 1 до 5. У односу на мерило „остале способности“ које, по мишљењу подносиоца

иницијативе, не може бити критеријум за оцењивање, у одговору се напомиње да се ово мерило односи на ситуације када је код одређеног радног места прописан посебан услов за обављање послова тог радног места. Даље се у одговору наводи да у иницијативи није указано на конкретну колизију оспореног акта са републичким прописима, што би био предмет оцене законитости пред Уставним судом. Републички прописи који се наводе у иницијативи, по мишљењу даваоца одговора не примењују се на запослене у покрајинским органима управе с обзиром на то да аутономна покрајина, у складу са Уставом и законом, самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби, односно у складу са Уставом и својим статутом уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о оцењивању покрајинских службеника донело Извршно веће Аутономне покрајине Војводине, на седници одржаној 4. септембра 2007. године, а на основу члана 111. став 5. Одлуке о покрајинским службеницима („Службени лист АПВ“, бр. 5/07 и 8/07) и члана 25. став 1. Одлуке о организацији и начину рада Извршног већа Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, бр. 10/92, 12/92, 1/95, 3/02, 23/02 и 17/03). Овом одлуком уређују се мерила за оцењивање и поступак оцењивања покрајинских службеника у Стручној служби Скупштине Аутономне покрајине Војводине, у Стручној служби Извршног већа Аутономне покрајине Војводине, у Покрајинском органу управе и другом организационом облику који преко својих органа оснива Аутономна покрајина Војводина, ако другим прописом није другачије уређено (члан 1). Мерила за оцењивање покрајинских службеника садржана у члану 6. Одлуке су: постигнути резултати, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, квалитет сарадње са другим покрајинским службеницима и друге способности. У одредбама чл. 7. до 13. Одлуке дефинисана су мерила садржана у члану 6. Одлуке, док су у одредбама чл. 14. до 19. утврђене врсте оцена од 1 до 5 у зависности од постигнутих резултата у остваривању радних задатака и испуњености захтева радног места. Поступак оцењивања регулисан је одредбама чл. 20. до 32. Одлуке.

За оцену уставности оспорене Одлуке од значаја су одредбе Устава Републике Србије, којима је утврђено: да аутономна покрајина, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179); да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају (члан 183. став 1); да о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друге опште акте (члан 185. став 3); да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, као и да сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима (члан 195. ст. 2. и 3).

За оцену законитости оспорене Одлуке од значаја су одредбе Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02) које, сагласно члану 183. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09), настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.

Законом о радним односима у државним органима, поред осталог, прописано је: да запослени у државним органима напредују стицањем вишег звања, ради утврђивања постојања услова за напредовање, рад запослених оцењује се једном годишње, а врста оцена, поступак оцењивања запослених у свим државним органима, начин стицања и одузимања звања утврђује се актом Владе (члан 33); да се за све запослене у државним органима и постављена лица води евиденција о свим околностима везаним за њихов рад (радни лист) у који се уписују оцене запосленог, а садржину радног листа прописује министарство надлежно за послове који се односе на област управе (члан 36. ст. 1, 2. и 5).

Из наведених одредаба Закона о радним односима у државним органима, које се сходно примењују и на радне односе у органима аутономне покрајине, произлази да је извршни орган аутономне покрајине био овлашћен да донесе оспорени акт и да њиме самостално уреди, између осталог, и питања која се односе на оцењивање запослених, јер ова питања нису ближе уређена законом.

Одлуком о покрајинским службеницима („Службени лист АПВ“, бр. 5/07, 8/07 и 5/09) уређена су права и дужности покрајинских службеника, пријем у радни однос, класификација радних места покрајинских службеника, стручно оспособљавање и усавршавање, напредовање у служби и друга питања од значаја за остваривање права и дужности покрајинских службеника, као и одређена питања значајна за уређивање и остваривање права, дужности и одговорности намештеника (члан 1). Према одредби члана 108. став 2. Одлуке, при оцењивању покрајинског службеника вреднују се резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим покрајинским службеницима и остале способности које захтева радно место. Сагласно одредби члана 111. став 5. Одлуке, мерила за оцењивање и поступак оцењивања у покрајинским органима ближе уређује Извршно веће посебним актом.

У погледу навода подносиоца иницијативе да су мерила за оцењивање покрајинских службеника оспореном Одлуком паушално одређена и да стварају простор за субјективно поступање оцењивача, Уставни суд је оценио да су ови наводи неосновани, јер је чланом 22. исте Одлуке изричито прописано да се у поступку оцењивања за свако од мерила из чл. 7. до 13. утврђује појединачна оцена од 1 до 5, па се онда израчунава њихов просек, а претходно је одредбама чл. 7. до 13. прецизно уређено шта треба да исказе, односно покаже свако од предвиђених мерила. Уставни суд истиче

да одредбе којима је уређен поступак оцењивања, а на које се делом и сам иницијатор позива, управо указују на неоснованост навода о „паушалним мерилима“, тако да се не доводи у питање сагласност оспореног акта са Уставом зајемченом једнакошћу грађана. Такође, у односу на наводе подносиоца иницијативе да оспорени акт није сагласан са одредбама Закона о државним службеницима и Уредбе о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 11/06 и 109/09), Уставни суд истиче да се на покрајинске службенике не примењује Закон о државним службеницима, па тиме ни републички прописи донети у извршавању тог закона, тако да се у односу на њих не може ни вршити оцена законитости оспореног акта.

Из наведеног следи да је оспорена Одлука сагласна и са уставним принципом обавезне сагласности свих општих правних аката са законом, садржаним у одредбама члана 195. ст. 2. и 3. Устава.

Имајући у виду да Уставни суд није нашао основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, то исту није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

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

Решење Уставног суда

Број ПУа-122/2009 од 24. марта 2011. године

**Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији
радних места у Покрајинском секретаријату за привреду,
број 103-021-00072/2008 од 12. децембра 2008. године
и број 103-021-00015/2009 од 4. марта 2009. године
– чл. 1. до 50.**

Покрајински секретар за привреду био је овлашћен за доношење оспореног Правилника и да, зависно од потреба органа, уреди његову унутрашњу организацију и предвиди потребан број радних места, послове који се на тим радним местима обављају, услове за њихово обављање и потребан број извршилаца на сваком радном месту, односно укупно у органу. Приликом овог прописивања, доносилац акта је ограничен само чињеницом да правилником морају бити обухваћени само они послови чије је обављање, у складу са законом, у надлежности органа, као и да, сагласно општим начелима, правилником треба да се обезбеди ефикасно и економично функционисање органа.

Одсуство регулативе у оспореном Правилнику везане за вођење управног поступка и решавање о жалбама против првостепених решења општинске управе са територије АПВ не чини оспорени акт неуставним и незаконитим, будући да те послове покрајински секретаријат може да обавља непосредно на основу закона, Статута и покрајинске одлуке о покрајинској управи. Осим тога, Уставни суд је, према одредбама члана 167.

Устава, надлежан само да одлучује о уставности и законитости постојећих одредаба општег акта, а не и да ствара правне норме.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба чл. 1. до 50. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Покрајинском секретаријату за привреду, број 103-021-00072/2008 од 12. децембра 2008. године, са изменама и допунама, број 103-021-00015/2009 од 4. марта 2009. године.

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива и допуна иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 1. до 50. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Покрајинском секретаријату за привреду, број 103-021-00072/2008 од 12. децембра 2008. године. У иницијативи се наводи да су оспорене одредбе Правилника несагласне са Уставом и законом из разлога што њима није обезбеђено вођење управног поступка и решавање о жалбама против првостепених решења општинске управе са територије АП Војводине у областима које се односе на индустрију, саобраћај и везе, унутрашњи промет роба и услуга, робних резерви, туризма, угоститељства и цена. На тај начин је, по мишљењу иницијатора, повређено уставно право грађана на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу гарантовано одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије. Из истих наведених разлога оспорене одредбе Правилника несагласне су и са одредбама члана 4. и члана 14. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, број 79/05), чл. 3. и 34. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине („Службени гласник РС“, број 6/02), члана 42. Статута АП Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/91) и чл. 4. и 20. Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи („Службени лист АПВ“, бр. 21/02 и 16/08).

Доносилац акта је доставио Уставном суду важећи Правилник, као и измене и допуне важећег Правилника, са датим мишљењем Извршног већа Аутономне покрајине Војводине.

У току спроведеног претходног поступка, Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Покрајинском секретаријату за привреду, број 103-021-00072/2008, донео покрајински секретар за привреду 12. децембра 2008. године, на основу члана 13. став 1. Одлуке о покрајинској управи („Службени лист АПВ“, број 21/02 – пречишћен текст), члана 18. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о покрајинској управи („Службени лист АПВ“, број 16/08) и члана 7.

Одлуке о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у покрајинским органима („Службени лист АПВ“, бр. 17/07, 19/07 и 21/07). Решењем Извршног већа Аутономне покрајине Војводине, број 021-0072/2008 од 17. децембра 2008. године, дата је сагласност на оспорени Правилник. Правилник о изменама и допунама наведеног Правилника, број 103-021-00015/2009, донео је такође покрајински секретар за привреду 10. фебруара 2009. године, на који је сагласност дало Извршно веће АПВ 4. марта 2009. године.

Оспореним Правилником су: утврђени унутрашња организација и систематизација радних места у покрајинском секретаријату за привреду, унутрашње јединице и послови који се у њима обављају, начин руковођења унутрашњим јединицама, укупан број радних места у секретаријату, назив и опис послова за свако радно место и број потребних извршилаца, услови за обављање послова сваког радног места, врши се разврставање радних места у звања и уређују друга питања која се односе на рад и организацију секретаријата (члан 1), са шематским приказом унутрашње организације, делокруга унутрашњих јединица, руковођења, овлашћења и одговорности руководиоца унутрашњих јединица (члан 2); у секретаријату образовани, као основне унутрашње јединице, пет сектора – сектор за правне и материјално-финансијске послове, сектор за предузетништво и индустрију, сектор за саобраћај и телекомуникације, сектор за регионални развој и сектор за туризам, трговину и услуге (члан 3); одредбама чл. 4. до 8. утврђен делокруг унутрашњих јединица, односно сектора, а одредбама чл. 9. до 15. Правилника одређени руковођење, овлашћења и одговорности руководиоца унутрашњих јединица; у Секретаријату систематизовано 41 радно место, на којима послове обавља 48 извршилаца (члан 16. став 1); у сектору за правне и материјално-финансијске послове систематизовани послови помоћника покрајинског секретара, вишег саветника, саветника, самосталног стручног сарадника, вишег референта и приправника (чл. 17. до 27); у сектору за предузетништво и индустрију систематизовани послови помоћника покрајинског секретара, саветника и самосталног стручног сарадника (чл. 28. до 38); у сектору за регионални развој систематизовани послови помоћника покрајинског секретара, вишег саветника, саветника, самосталног стручног сарадника и вишег сарадника (чл. 39. до 45); у сектору за саобраћај и телекомуникације систематизовани послови помоћника покрајинског секретара, вишег саветника, саветника, самосталност стручног сарадника, вишег стручног сарадника и референта (чл. 46. до 54).

Одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије у односу на коју је тражена оцена уставности оспореног Правилника, 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.

Законитост Правилника оспорена је у односу на одредбе члана 4. и члана 14. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10), чл. 3. и 34. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине („Службени гласник РС“, број 6/02), члана 42. Статута

Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/91) и чл. 4. и 20. Одлуке о покрајинској управи („Службени лист АПВ“, бр. 21/02 и 16/08).

Уставни суд налази да је за оцену законитости оспореног Правилника од значаја и члан 5. Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02 и 49/05), чије одредбе, сагласно члану 189. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09) настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона. Наведеном одредбом истог закона прописано је да се број и структура запослених у државном органу и постављених лица утврђују актом којим се систематизују радна места у органу (у даљем тексту: акт о систематизацији радних места).

Законом о државној управи прописано је: да се поједини послови државне управе законом могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (у даљем тексту: имаоци јавних овлашћења) (члан 4); да органи државне управе извршавају законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (у даљем тексту: извршни послови) (члан 14. став 1); да органи државне управе решавају у управним стварима и доносе управне акте, а решавају и о жалбама и ванредним правним средствима на управе акте које су донели они или имаоци јавних овлашћења, према закону (члан 17); да се посебна организација образује за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу (члан 33); да су врсте посебних организација секретаријати и заводи, да се секретаријат образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове (члан 34. ст. 1. и 2); да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе (члан 51. став 1).

Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине („Службени гласник РС“, бр. 6/02, 101/07 и 51/09), који је био на снази у време доношења оспореног акта, било је прописано: да органи аутономне покрајине у остваривању надлежности утврђених ових законом и другим прописима ближе уређују начин спровођења прописа, воде управни поступак и решавају у пословима из своје надлежности, преузимају управне радње и мере за које су овлашћени, као и све друге радње и мере за извршење послова, у складу са Уставом, законом и Статутом (члан 3); да аутономна покрајина, преко својих органа, у складу са законом којим се уређује област приватног предузетништва, решава по жалбама против првостепених решења општинске управе са територије аутономне покрајине као повереним пословима (члан 34).

Важећим Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09) прописано је: да АП Војводина,

у складу са Уставом Републике Србије и Статутом АП Војводине, уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива (члан 2. став 1); да питања од покрајинског значаја АП Војводина уређује својим актима у областима које су у складу са Уставом и законом у надлежности АП Војводине, односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја (члан 9. став 1); да се акти из става 1. овог члана доносе у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима, законом и Статутом АП Војводине (члан 9. став 2); да АП Војводина, преко својих органа у области просторног и урбанистичког планирања и изградње објеката (члан 11. став 1. тачка 2)), у области становања (члан 12. став 1), у области коришћења пољопривредног земљишта (члан 14. став 1), у области заштите и унапређења животне средине (члан 28. став 1. тачка 7)), у области правне заштите породице и старатељства (члан 55. став 1. тачка 1)), у области друштвене бриге о деци (члан 56. став 1. тачка 1)), решава по жалби против решења општинске, односно градске управе на територији АП Војводине.

Статутом Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/91), који је важио у време доношења оспореног Правилника, било је прописано: да послове покрајинске управе обављају покрајински секретаријати и други органи управе (члан 41); да покрајински секретаријати и други органи управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Републике Србије за које су овлашћени, примењују одлуке и опште акте Скупштине и акте Извршног већа и обављају и друге послове утврђене одлуком скупштине (члан 42).

Важећим Статутом Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09) прописано је: да је покрајинска управа самостална, да послове из своје надлежности обавља у складу са законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком, а за свој рад одговорна је покрајинској влади (члан 60. став 1); да послове покрајинске управе обављају покрајински органи управе и друге покрајинске организације одређене покрајинском скупштинском одлуком (члан 60. став 2); да се послови покрајинске управе и број покрајинских органа управе одређује покрајинском скупштинском одлуком (члан 60. став 3); да унутрашње уређење покрајинских органа управе и других покрајинских организација прописује покрајинска влада (члан 60. став 4); да појединачни акти и радње покрајинских органа управе и организација којима су поверена овлашћења морају бити засновани на закону и покрајинској скупштинској одлуци (члан 60. став 5); да у склопу надзора над радом покрајинских органа управе на начин утврђен покрајинском скупштинском одлуком, покрајинска влада може поништити или укинути сваки општи или појединачни акт поред покрајинских органа управе који није у складу са Статутом, законом или покрајинском скупштинском одлуком (члан 60. став 6); да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 60. став 7).

Одлуком о покрајинској управи („Службени лист АПВ“, бр. 21/02 и 16/08), која је важила у време доношења Правилника, било је прописано: да

послове покрајинске управе обављају покрајински секретаријати утврђени овом одлуком, а за обављање послова покрајинске управе могу се образовати покрајинске управне организације, службе и дирекције (члан 2); да покрајински органи управе, у оквиру надлежности покрајине утврђених Уставом, законом и статутом, извршавају законе, друге прописе и опште акте Републике Србије за које су овлашћени, примењују одлуке и друге акте које доносе Скупштина и Извршно веће, решавају у управним стварима о правима, обавезама и правима и интересима грађана и правних лица када им је то законом поверено, врше управни надзор када им је то законом поверено, припремају одлуке и друге опште акте које доносе Скупштина и Извршно веће, врше друге Уставом, законом, Статутом и другим прописима утврђене послове и друге стручне послове за Скупштину и Извршно веће (члан 9); да старешина који руководи покрајинским органом управе доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места на који сагласност даје Извршно веће (став 13).

Важећом Покрајинском скупштинском одлуком о покрајинској управи („Службени лист АПВ“, број 4/10) прописано је: да су органи покрајинске управе покрајински секретаријат и покрајинске посебне управне организације (члан 3. став 2); да органи покрајинске управе у оквиру надлежности АП Војводине утврђених Уставом, законом и Статутом обављају извршне послове, врше надзор, припремају прописе које доносе Скупштина и Покрајинска влада и доносе управне прописе из своје надлежности, обављају стручне и развојне послове, прате рад јавних служби, врше поверене послове државне управе и обављају друге послове у складу са прописима (члан 12); да се покрајински секретаријати образују за вршење послова покрајинске управе у једној или више међусобно повезаних области, а покрајинским секретаријатом руководи покрајински секретар (члан 35); да се унутрашње уређење органа покрајинске управе уређује правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места који је заснован на начелима која утврђује Покрајинска влада својим актом, а правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места доноси покрајински секретар и ступа на снагу давањем сагласности од стране покрајинске владе (члан 43).

Одлуком о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у покрајинским органима („Службени лист АПВ“, бр. 17/07, 19/07 и 71/07) одређена су начела за унутрашњу организацију и систематизацију радних места, између осталог, у покрајинском органу управе, врсте унутрашњих јединица, услови за њихово образовање, руковођење унутрашњим јединицама и начин припреме и доношење правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у органима (члан 1). Према члану 7. Одлуке, правилник доноси руководилац, а сагласност на правилник даје Извршно веће Аутономне покрајине Војводине ако другим прописом није другачије одређено.

На основу наведених одредби закона и општих аката Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд је оценио да је покрајински секретар за привреду био овлашћен за доношење оспореног Правилника. Уставни суд је,

такође, оценио да је доносилац предметног акта био овлашћен да, зависно од потреба органа, уреди како његову унутрашњу организацију, тако и да предвиди потребан број радних места, послове који се на тим радним местима обављају, услове за њихово обављање и потребан број извршилаца на сваком радном месту, односно укупно у органу. Приликом овог прописивања, доносилац акта је ограничен само чињеницом да правилником морају бити обухваћени само они послови чије је обављање, у складу са законом, у надлежности органа, као и да, сагласно општим начелима, правилником треба да се обезбеди ефикасно и економично функционисање органа.

У погледу навода подносиоца иницијативе да је оспорени Правилник неуставан и незаконит из разлога што ни једним систематизованим радним местом, према опису послова, није предвиђено вођење управног поступка и решавање о жалбама против првостепених решења општинске управе са територије АПВ, иако покрајински секретаријат за привреду у том смислу има тачно дефинисане надлежности утврђене законом, Статутом и Покрајинском одлуком, Уставни суд је оценио да су изнети наводи неосновани, с обзиром на то да одсуство регулативе у оспореном Правилнику везане за вођење управног поступка и решавање о жалбама не чини оспорени акт неуставним и незаконитим, будући да наведене послове покрајински секретаријат може да обавља непосредно на основу закона, Статута и покрајинске одлуке о покрајинској управи. Осим тога, Уставни суд је, према одредбама члана 167. Устава, надлежан само да одлучује о уставности и законитости постојећих одредаба општег акта, а не и да ствара правне норме.

С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да нису основани наводи иницијативе, па сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) није прихватио поднету иницијативу.

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

Решење Уставног суда

6. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

6.1 Општина и град

Одлука Општинског већа општине Шид о платама, накнадама и осталим примањима председника и заменика председника месних управа, број 120-8/05-01 од 25. марта 2005. године

Важећим Законом о локалној самоуправи, као и Законом који је важио у време доношења оспорене Одлуке, изричито је предвиђено да је доношење прописа и других општих аката у надлежности скупштине општине, а законом утврђена расподела надлежности између скупштине општине и општинског већа била је предвиђена и одредбама Статута општине који је био на снази у време доношења оспорене Одлуке, те је Уставни суд оценио да Општинско веће није било овлашћено за доношење оспорене Одлуке, због чега је тај акт у целини несагласан са законом и Уставом.

Полазећи од изнете оцене ненадлежности општинског већа за доношење прописа, Уставни суд се није упуштао у оцену уставности и законитости садржине оспореног општег акта.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука Општинског већа општине Шид о платама, накнадама и осталим примањима председника и заменика председника месних управа, број 120-8/05-01 од 25. марта 2005. године, није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Предлогом председника општине Шид покренут је поступак за оцењивање уставности и законитости Одлуке Општинског већа општине Шид о платама, накнадама и осталим примањима председника и заменика председника месних управа, број 120-8/05-01 од 25. марта 2005. године. Предлагач сматра да Општинско веће није било овлашћено за доношење оспорене Одлуке, с обзиром на то да је доношење општих аката, према члану 30. став 1. тачка 5) Закона о локалној самоуправи, искључиво у надлежности скупштине општине. Осим тога, Општинско веће општине Шид је доношењем оспорене Одлуке, председницима и заменицима председника месних управа утврдило плате, накнаде и остала примања на основу Закона о платама у државним органима и јавним службама, који закон се примењује само на изабрана и постављена лица у државним органима и органима локалне самоуправе. Како месна управа није држани орган, а ни орган локалне самоуправе, предлагач сматра да се лицима који руководе овим правним лицима

не могу признати положај и права која имају лица запослена, постављена и изабрана у органима локалне самоуправе. Неуставност оспорене Одлуке, по наводима предлога, састоји се у чињеници да је Одлука ступила на снагу даном доношења, чиме је поступљено супротно одредби члана 120. Устава Републике Србије од 1990. године, која је била на снази у време доношења оспорене Одлуке, а према којој закон, други пропис или општи акт ступа на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако из нарочито оправданих разлога није предвиђено да раније ступа на снагу.

У одговору доносиоца акта указано је на Одлуку Уставног суда IY-159/2005 од 4. фебруара 2009. године којом је утврђена несагласност са Уставом и законом одредбе члана 27. Одлуке о образовању месних управа („Службени лист општина Срема“, бр. 4/05 и 10/05), па је самим тим, по мишљењу доносиоца акта, потврђена и основаност иницијативе председника општине Шид за оцену уставности и законитости оспорене Одлуке.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспорену Одлуку о платама, накнадама и осталим примањима председника и заменика председника месних управа донело Општинско веће општине Шид, на седници одржаној 25. марта 2005. године, с позивом на одредбе члана 44. став 1. тачка 4) Закона о локалној самоуправи („Службени лист општина Срема“, број 12/02) и члана 2. став 1. тачка 4) Одлуке о образовању Општинског већа („Службени лист општина Срема“, број 23/04), а у вези с чланом 1. став 1. тачка 2) Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01), члана 26. став 1. и члана 27. Одлуке о образовању месних управа („Службени лист општина Срема“, број 4/05). Према одредбама оспорене Одлуке: овом одлуком одређује се начин утврђивања плата, накнада и осталих примања председника и заменика председника месних управа (тачка 1); плате изабраних лица из тачке 1. ове одлуке утврђују се на основу Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01), уз примену одређених коефицијената (тачка 2); изабрани председници месних управа, који нису у сталном радном односу, имају право на месечну накнаду за вршење функције која се утврђује у висини плате председника месне управе из тачке 2. алинеја 1. ове одлуке (тачка 3); друге накнаде и остала примања изабраних лица на које се односи ова одлука одређују се у складу са Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02), Општим колективним уговором („Службени гласник РС“, бр. 22/97, 21/98, 53/99, 12/2000 и 31/01) и Посебним колективним уговором за државне органе („Службени гласник РС“, број 23/98) (тачка 4); Одлука ступа на снагу даном доношења, а објавиће се на огласној табли општине Шид (тачка 5).

Уставни суд налази да су за оцену уставности оспорене Одлуке од значаја одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује територијалну организацију Републике Србије и систем локалне самоуправе (члан 97. тачка 3), као и одредбе које утврђују да су органи општине скупштина општине и други органи одређени статутом

у складу са законом, а скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине у складу са законом и статутом (члан 191. ст. 3. и 4).

За оцену законитости оспорене Одлуке од значаја су одредбе Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06), који је важио у време доношења оспорене Одлуке, а којима је било прописано: да су органи општине скупштина општине, председник општине и општинско веће (члан 25); да скупштина општине, у складу са законом доноси прописе и друге опште акте (члан 30. тачка 5)); да општинско веће утврђује предлог одлуке о буџету општине, врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актима или одлуком коју доноси скупштина општине, решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација из изворног делокруга општине, помаже председнику општине у вршењу других послова из његове надлежности (члан 44); да се статутом месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом јединице локалне самоуправе и актом о оснивању утврђују послови које врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе (члан 72).

Према важећем Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), скупштина општине, у складу са законом, доноси прописе и опште акте (члан 32. тачка б)), а општинско веће: предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина; непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине; доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године; врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине; решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине; поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области (члан 46). Чланом 74. Закона прописано је да се актима месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом општине, односно града и актом о оснивању, утврђују послови које врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе.

Из наведених одредаба следи да је како важећим Законом о локалној самоуправи, тако и Законом о локалној самоуправи који је важио у време доношења оспорене Одлуке, изричито предвиђено да је доношење прописа и других општих аката у надлежности скупштине општине, а не других органа јединице локалне самоуправе. Уставни суд констатује да је законом

утврђена расподела надлежности између скупштине општине и општинског већа била предвиђена и одредбама члана 53. тачка 5) и члана 78. Статута општине Шид, који је важио у време доношења оспорене Одлуке. Стога је Уставни суд оценио да Општинско веће општине Шид није имало законско овлашћење за доношење оспорене Одлуке, због чега је исти акт у целини несагласан са законом.

Оспорена Одлука је, по оцени Уставног суда, несагласна и са одредбама члана 195. ст. 2. и 3. Устава према којима статут, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом и сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са њиховим статутима.

Полазећи од изнете оцене ненадлежности општинског већа за доношење оспорене Одлуке, Уставни суд се није упуштао у оцену уставности и законитости њене садржине.

Будући да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружали поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

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

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

Одлука Уставног суда

Број IУл-183/2008 од 24. фебруара 2011. године („Службени гласник РС“, број 48/11)

6.2 Грађевинско земљиште

**Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта
(„Службени гласник општине Ваљево“, бр. 3/03 – пречишћен текст,
1/06, 2/06, 22/07 и „Службени гласник града Ваљева“, број 13/09)**

Скупштина града није била овлашћена да, као посебан критеријум за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, пропише намену коришћења земљишта и с тим у вези и врсту делатности која се на том земљишту обавља, нити је била овлашћена да пропише могућност умањења или ослобађања плаћања ове накнаде, јер Закон о планирању и изградњи из 2003. године, који се примењивао у делу који се односи на накнаду за коришћење грађевинског земљишта, такво овлашћење није садржао.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени гласник општине Ваљево“, бр. 3/03 – пречишћен текст, 1/06, 2/06, 22/07 и „Службени гласник града Ваљево“, број 13/09) и то: члан 2. став 1. у делу који гласи: „осим земљишта које служи за јавну употребу и земљишта на коме се налазе пословни објекти старих заната“ и ст. 2, 3. и 4, члан 3. став 2. у делу који гласи: „стамбеног, производног, односно пословног простора и помоћног простора“, члан 4, члан 5. став 2. у делу који гласи: „за стамбени и други простор, за производни простор, за пословни простор, за помоћни простор“, члан 7, члан 8. став 1. у делу који гласи: „стамбеног простора“ и став 2. у делу који гласи: „за стамбени простор“, члан 9. став 2. у делу који гласи: „за стамбени простор“ и у делу који се односи на прве три алинеје, члан 10. и члан 11, нису у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта наведене у изреци, у делу који се односи на висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта утврђене за излетиште Дивчибаре, које је Одлуком проглашено за екстра зону. У иницијативи се наводи да је, у складу са категоризацијом из оспорене Одлуке, утврђен порез на имовину за викенд куће чија висина премашује износ пореза за исту квадратуру у зони А на територији Београда.

У одговору доносиоца акта наводи се: да је оспорена Одлука донета 1996. године; да је претрпела више измена и допуна; да је усклађена са Законом о финансирању локалне самоуправе, према чијим одредбама ова накнада представља изворни приход јединице локалне самоуправе; да је чланом 9. оспорене Одлуке прописано да подручје насељеног места Дивчибаре представља посебну зону за одређивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта и да су за ту зону утврђени износи накнаде по 1 м² за стамбени простор, за производни простор, куће за одмор и опоравак и за неизграђено градско грађевинско земљиште. Истиче се да је овакво прописивање у складу са чланом 220. Закона о планирању и изградњи који је на снази, који упућује на даљу примену одредаба о плаћању накнаде за коришћење грађевинског земљишта прописане раније важећим Законом о планирању и изградњи. Сходно изнетом истиче се да је оспорена Одлука у сагласности са Уставом и законом.

Оцењујући уставност и законитост оспорене Одлуке, Уставни суд је утврдио да Устав Републике Србије, одредбом члана 190. став 1. тачка 2) прописује овлашћење општине да у складу са законом уређује и обезбеђује

коришћење грађевинског земљишта, а Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка), који је на снази од 11. септембра 2009. године, не садржи одредбе којима се прописује накнада за коришћење грађевинског земљишта, већ је одредбом члана 220. тог закона прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оцењивао уставност и законитост оспорене Одлуке у односу на одговарајуће одредбе Закона о планирању и изградњи из 2003. године.

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), накнада за коришћење грађевинског земљишта била је уређена одредбама члана 77, тако што је било одређено: да накнаду за коришћење јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5), као и да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона било је прописано: да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради

привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се, у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4). Одредбе Закона које се односе на накнаду за коришћење грађевинског земљишта нису садржале могућност потпуног или делимичног ослобађања од плаћања ове накнаде.

Уставни суд је такође утврдио: да је Скупштина општине Ваљево, на основу одредаба члана 27. и 29. Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, број 44/95), на седници одржаној 22. марта 1996. године донела Одлуку о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта („Службени гласник општине Ваљево“, број 3/96); да је ова Одлука претрпела више измена и допуна („Службени гласник општине Ваљево“, бр. 7/96, 4/99, 2/02, 3/02 – пречишћен текст, 2/03, 3/03 – пречишћен текст, 1/06, 2/06, 22/07 и „Службени гласник града Ваљева“, број 13/09); да је Закон о грађевинском земљишту на основу чијих одредаба је донета оспорена Одлука престао да важи ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи 2003. године; да пречишћени текст оспорене Одлуке који је објављен у „Службеном гласнику општине Ваљево“, број 3/03, није усаглашен са Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), иако је донет после ступања на снагу овог закона. Будући да према одредби члана 168. став 4. Устава, Уставни суд може оценити сагласност закона и других општинских аката са Уставом, општинских аката са законом и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене уставности покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења, то је оцена уставности и законитости оспорене Одлуке заснована на основу одредбе Закона о планирању и изградњи којом се продужава важност одредаба о накнади за коришћење грађевинског земљишта Закона о планирању и изградњи из 2003. године, у односу на пречишћени текст Одлуке који је донет у време важења Закона из 2003. године и њене измене и допуне.

Оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени гласник општине Ваљево“, бр. 3/03 – пречишћени текст, 1/06, 2/06, 22/07 и „Службени гласник града Ваљева“, број 13/09), која је донета после ступања на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, је прописано да се за коришћење грађевинског земљишта, осим земљишта које служи за јавну употребу и земљишта на коме се налазе пословни објекти старих заната, плаћа накнада, при чему је дефинисано шта се сматра земљиштем који служи за јавну употребу и шта се сматра старим занатима (члан 2); предвиђено је да се накнада за изграђено грађевинско земљиште обрачунава по 1 м² стамбеног, производног односно пословног простора и помоћног простора (члан 3. став 2); дефинисано је шта се, у смислу Одлуке, сматра стамбеним, производним, канцеларијским и помоћним простором (члан 4); прописано је да се висина накнаде за вредновање

грађевинског земљишта одређује према утврђеним погодностима, али диференцирано, за стамбени и други простор, за производни простор, за пословни простор и помоћни простор (члан 5. став 2); утврђена је накнада за коришћење грађевинског земљишта по 1 м² по зонама и према врстама простора (члан 7); утврђен начин обрачуна накнаде за коришћење неизграђеног грађевинског земљишта према зонама, у зависности од износа накнаде утврђене за коришћење стамбеног простора (члан 8. ст. 1. и 2); утврђен је износ накнаде за подручје насељеног места Дивчибаре, тако да се добија множењем вредности накнаде за стамбен простор у III зони са коефицијентима који су утврђени за стамбени простор, за производни и пословни простор, за куће за одмор и опоравак и за неизграђено градско грађевинско земљиште (члан 9. став 2); прописано је да се висина накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта на коме се налази гаражни простор за моторна и прикључна возила утврђује у двоструком износу накнаде која се плаћа за стамбени простор у оквиру те зоне (члан 10) и да се, ако се у стану обавља и пословна делатност, износ обрачуна те накнаде увећава за 50% (члан 11).

На основу изложених одредаба Устава и закона, Уставни суд је закључио да је општина имала овлашћење да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и овлашћење да својом одлуком ближе утврди мерила и критеријуме за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, међутим, оспорена Одлука није била усаглашена са одредбама Закона о планирању и изградњи из 2003. године којима је била уређена накнада за коришћење грађевинског земљишта. Наиме, по оцени Суда, одредба члана 77. Закона о планирању и изградњи није садржала овлашћење општине за прописивање нових критеријума и мерила осим оних који су били предвиђени ставом 4. члана 77. Закона, јер се критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта предвиђени Законом односе на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености и само ови критеријуми могу бити разрађени актом јединица локалне самоуправе. Дакле, утврђени критеријуми односили су се само на изграђено и неизграђено грађевинско земљиште а не и на намену коришћења земљишта, односно врсту делатности која се обавља на том земљишту. С тим у вези, Скупштина града Ваљева, по оцени Суда, није била овлашћена да, као посебан критеријум за утврђивање висине предметне накнаде, пропише намену коришћења земљишта и с тим у вези и врсту делатности која се на том земљишту обавља. Ово из разлога што Законом о планирању и изградњи из 2003. године, намена земљишта и делатност којом се обвезник накнаде бави, није била прописана као један од критеријума за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Наиме, намена коришћења земљишта, па с тим у вези и врста делатности која се обавља, била је прописана као један од елемената на основу кога су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима у Закону о грађевинском земљишту („Службени гласник

РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), који је престао да важи. Законом о планирању и изградњи из 2003. године, намена коришћења земљишта и с тим у вези делатност којом се обвезник накнаде бави, није прописана као један од елемената за утврђивање висине ове накнаде. Стога је Суд оценио да је доносилац оспорене Одлуке прекорачио законско овлашћење када је прописао критеријум намене коришћења земљишта, односно делатности којом се обвезници накнаде баве, за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да одредбе оспорене Одлуке у деловима или у целини, којима се висина накнаде одређује према намени коришћења земљишта, односно врсти делатности, нису у сагласности са законом. Уставни суд указује да је намена коришћења земљишта и врста делатности која се обављала, могла бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских и таксених обавеза, али да то нису били Законом утврђени елементи за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

Уставни суд је такође утврдио да Закон о планирању и изградњи из 2003. године, у делу који се односи на накнаду за коришћење грађевинског земљишта није садржао одредбе које се односе на могућност умањења или ослобађања плаћања ове накнаде, па је утврдио да је Скупштина града Ваљева, прописивањем како је то учињено чланом 2. Одлуке, прекорачила овлашћење из Закона.

Имајући у виду хијерархију домаћих општих правних аката утврђену одредбом члана 195. став 2. Устава према којој статуту, одлуке и сви други општи акти аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је утврдио да одредбе Одлуке наведене у изреци нису у сагласности ни са Уставом.

Уставни суд констатује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује оправданост и исправност утврђене висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у општинама, као ни законитост решења о утврђивању висине накнаде за поједине обвезнике.

С обзиром на то да је у току поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, те да у поступку оцењивања уставности и законитости Уставни суд није ограничен захтевом иницијатора, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 53. став 2. и члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта наведене у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

6.3 Урбанистичко планирање

План детаљне регулације подручја између улица: Господара Вучића, Војислава Илића, Топаловићеве, Крижанићеве, Мис Ирбијеве, Паје Јовановића и Милинка Кушића, општина Звездара („Службени лист града Београда“, број 7/10)

Уставни суд је, оцењујући спроведени поступак израде и доношења оспореног Плана, оценио да је доносилац Плана поступио сагласно законским овлашћењима.

Уставни суд није надлежан да одлучује о конкретним урбанистичким и грађевинским решењима која чине садржај планског акта, јер проверу оправданости планских решења и усклађености плана са законом и са плановима вишег реда, врши посебна комисија за планове као стручно тело које се образује у складу са законом. Уставни суд такође није надлежан да одлучује о питањима која се односе на састав, избор и начин рада комисије за планове, нити сукоб интереса чланова таквог стручног тела.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Плана детаљне регулације подручја између улица: Господара Вучића, Војислава Илића, Топаловићеве, Крижанићеве, Мис Ирбијеве, Паје Јовановића и Милинка Кушића, општина Звездара („Службени лист града Београда“, број 7/10).

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

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости Плана детаљне регулације наведеног у изреци, у делу који се односи на поступак доношења Плана и у делу који се односи на саобраћајно решење улице Господара Вучића, од школе Војислава Илића до Одеске улице. У односу на поступак доношења Плана наводи се: да није поштован програм за израду Плана, као и права грађана да учествују у току поступка доношења Плана, да оспорени План није у сагласности са Генералним урбанистичким планом Београда, да су чланови Комисије за планове у сукобу интереса и да је Комисија одбила примедбе подносилаца иницијативе без присуства председника Комисије, те да грађани само формално дају примедбе на јавној расправи које у суштини буду одбијене.

Садржај Плана оспорен је у делу који се односи на саобраћајно решење улице Господара Вучића, односно на проширење улице од школе Војислава

Илића до Одеске улице и на могућност прикључивања саобраћаја из споредних улица. У иницијативи се наводи да су током припреме, израде и доношења оспореног Плана била присутна три различита решења ове саобраћајнице, и то: у Програму за израду Плана, у нацрту Плана за јавну расправу и коначно после јавне расправе када је радни тим за саобраћај извршио „корекције“ саобраћајног решења. Наведени су разлози оспоравања саобраћајних решења појединачно.

Скупштина града Београда доставила је одговор на наводе иницијативе у коме је изложен и документован поступак припреме и доношења оспореног Плана са становишта одредаба Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), које се односе на поступак припреме и израде урбанистичког плана и које су биле на снази до фазе јавне расправе о нацрту Плана, као и са становишта одредаба Закона о планирању и изградњи који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, на основу чијих одредаба је окончан поступак доношења оспореног Плана.

Одредбом члана 189. став 3. Устава Републике Србије утврђено је да град има надлежности које су Уставом поверене општини, а одредбом члана 190. став 2. Устава општини је поверено да самостално у складу са законом доноси, између осталог и урбанистички план.

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09), који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, прописано је: да комисије за планове образоване на основу Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 37/06), могу наставити са обављањем послова до истека мандата утврђеним актом о образовању (члан 213. став 3), да се ће поступак израде и доношења просторног, односно урбанистичког плана започет пре ступања на снагу закона, наставити по одредбама тог закона, осим за просторне, односно урбанистичке планове за које је обављен јавни увид, који ће се окончати по прописима по којима су започети (члан 215. став 6); да ће се до доношења подзаконских аката на основу овлашћења из овог закона примењивати подзаконски акти донети на основу закона који престаје да важи даном ступања на снагу овог закона, ако нису у супротности са њим (члан 222. став 2). Сагласно одредби члана 222. став 2. Закона, Правилник о садржини, начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања Плана на јавни увид („Службени гласник РС“, број 12/04) престао је да важи ступањем на снагу Правилника о садржини, начину и поступку израде планских докумената („Службени гласник РС“, број 31/10), који је, на основу овлашћења из члана 201. тачка 5) Закона, донео министар.

Поступак доношења оспореног Плана започет је у време важења Закона о планирању и изградњи из 2003. године („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 37/06). Према одредби члана 34. тада важећег Закона, ради пружања стручне помоћи за обављање послова, у поступку израде и спровођења урбанистичких планова образује се Комисија за планове, у коју се именују угледни стручњаци из области просторног планирања, урбанизма и изградње. Наведеном одредбом Закона није прописано било какво друго ограничење у погледу избора чланова Комисије за планове. Поступак за израду

урбанистичког плана био је прописан одредбама чл. 45. до 51. Закона, тако што је било предвиђено: да се пре доношења одлуке о изради урбанистичког плана, приступа изради програма за израду плана, да се за потребе израде програма прикупљају одређени подаци и документација од значаја за израду плана, те се утврђује садржај програма за израду плана (члан 45); да се изради урбанистичког плана приступа на основу одлуке о изради урбанистичког плана коју доноси орган надлежан за његово доношење, прописан је садржај одлуке о изради плана чији саставни део чини програм за израду плана (члан 46), те да предлог одлуке о изради урбанистичког плана и програм из члана 45. овог закона припрема надлежна општинска управа (члан 48. став 1). Према одредби члана 49. Закона, одлука о изради урбанистичког плана из члана 46. овог закона објављује се, а уступање израде урбанистичког плана врши се у складу са посебним законом. Начин вршења стручне контроле, провере оправданости планских решења и провере усклађености урбанистичког плана са законом и другим прописима донетим на основу закона и јавни увид у садржај урбанистичког плана био је прописан одредбама чл. 52. и 53. Закона, тако што је било предвиђено: да урбанистички план подлеже стручној контроли и да се излаже на јавни увид пре подношења предлога урбанистичког плана органу надлежном за његово доношење; да стручна контрола коју врши Комисија за планове обухвата проверу оправданости планског решења, проверу усклађености урбанистичког плана са законом и другим прописима донетим на основу закона, усклађеност плана са просторним планом општине, односно урбанистичким планом насеља, урбанистичким стандардима и нормативима и одлуком о приступању изради урбанистичког плана и да се о извршеној стручној контроли саставља извештај који садржи податке о извршеној контроли, са свим примедбама и ставовима по свакој примедби, те да се тај извештај доставља предузећу, односно другом правном лицу које је израдило урбанистички план, ради поступања по датим примедбама (члан 52); да се, пре подношења предлога урбанистичког плана органу надлежном за његово доношење, обавља јавни увид путем оглашавања у дневном и локалном листу о чијем обављању се стара надлежна општинска управа (члан 53).

Уставни суд је у спроведеном поступку и увидом у прибављену документацију која се односи на поступак припреме и доношења оспореног Плана, утврдио: да је Одлуку о изради оспореног Плана са програмом за израду Плана („Службени лист града Београда“, број 18/06), донела Скупштина града Београда, на седници одржаној 14. септембра 2006. године, на основу прибављеног мишљења Комисије за планове; да је Одлука о изради оспореног Плана донета од стране надлежног органа и објављена у „Службеном листу града Београда“, број 5/06 и према садржају у материјалноправном смислу, у сагласности је са одредбама члана 46. Закона; да је за носиоца израде Плана одређено ЈУП „Урбанистички завод Београда“ (члан 50. Закона); да је на седници Комисије за планове од 11. септембра 2007. године разматран концепт Плана – варијантна решења саобраћајне мреже; да је нацрт Плана разматран на седницама Комисије за планове одржаним

24. априла и 14. маја 2008. године, а да је после обављених корекција Плана на седници Комисије одржаној 21. јула 2009. године извршена стручна контрола и провера усклађености Плана, ради упућивања на јавни увид; да је на седници Комисије од 28. јула 2009. године донет закључак о упућивању нацрта Плана на јавни увид, у периоду од 24. августа до 30. септембра 2009. године, а јавна седница је заказана за 3. новембар 2009. године; да је обавештење о јавном увиду на нацрт Плана оглашено у дневном листу *Вечерње новости*, 17. августа 2009. године; да је Скупштина градске општине Звездара доставила у прописаном року примедбе на План као и информацију о томе да ће у згради те градске општине 10. септембра 2009. године бити одржана јавна презентација Плана у циљу бољег информисања грађана који живе на територији која је обухваћена границом Плана; да је Министарство животне средине и просторног планирања доставило мишљење од 15. октобра 2009. године у коме је, поред осталог, констатовано да се у случају када је започет јавни увид о нацрту плана који је израђен на основу одлуке донете по раније важећим прописима, није окончан до 11. септембра 2009. године, односно до дана ступања на снагу новог Закона о планирању и изградњи, програм верификује као концепт плана, без доношења нове одлуке о приступању изради плана, а нацрт плана се усклађује са одредбама новог Закона и након верификације од стране комисије за планове, поступак се наставља по одредбама новог Закона; да је Комисија за планове донела закључке по појединачним примедбама и верификовала планско решење у циљу усклађивања коначне верзије нацрта Плана са одредбама новог Закона; да је коначна верзија оспореног Плана разматрана на јавној седници 3. новембра 2009. године и на затвореном делу седница одржаних 10, 16. и 24. новембра 2009. године, те да је седници од 16. новембра присуствовао и радни тим за саобраћај приликом разматрања планираног профила улице Господара Вучића, а ради доношења закључка у вези са примедбама грађана; да је Комисија за планове, сагласно члану 50. Закона који је на снази, сачинила Извештај о јавном увиду на нацрт Плана и упутила га Градском већу града Београда, на разматрање; да је Градско веће града Београда 15. марта 2010. године утврдило предлог оспореног Плана и доставило га на усвајање Скупштини града Београда, те да је Скупштина града Београда, на седници одржаној 23. марта 2010. године донела оспорени План.

Уставни суд је, код овако спроведеног поступка израде и доношења оспореног Плана, оценио да је Скупштина града Београда као доносилац Плана, поступила сагласно законским овлашћењима у погледу поступка припреме за израду и доношење Плана.

У односу на наводе иницијативе којима се оспорава законитост саобраћајног решења утврђеног у оспореном Плану, Уставни суд указује да није надлежан да одлучује о конкретним урбанистичким и грађевинским решењима која чине садржај оспореног Плана. Наиме, провера оправданости планских решења и провера усклађености Плана са законом и са плановима вишег реда, законом је поверена Комисији за планове као стручном телу, које се именује из реда угледних стручњака из области просторног планирања

и урбанизма и која је, у конкретном случају, у више наврата разматрала садржај решења која су Планом предложена. Уставни суд такође указује да није надлежан да одлучује о питањима која се односе на састав, избор и начин рада Комисије за планове, те о наводима иницијативе који се односи на сукоб интереса чланова Комисије. Сходно надлежностима Комисије утврђеним Законом, захтев за оцену међусобне сагласности оспореног Плана са Генералним урбанистички Планом Београда, такође није у надлежности Уставног суда, сагласно одредбама члана 167. Устава.

С обзиром на то да је Уставни суд донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења аката, односно радњи предузетих на основу оспореног Плана је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

На основу изложеног и одредаба члана 46. став 1. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број Уо-875/2010 од 24. фебруара 2011. године

6.4. Комуналне и друге делатности

Одлука којом се уређују услови, начин одлучивања, поступак и висина накнаде за опсецање и давање на коришћење гробних места на сеоском гробљу у Суботици, коју је донео Савет Месне заједнице „Суботица“, општина Свилајнац, 6. децембра 2009. године

Скупштина општине је овлашћена да уређује и обезбеђује услове за обављање и да прописује начин организовања послова на уређењу и одржавању гробаља, да утврђује висину накнаде за коришћење ових комуналних услуга и вршење одређених послова из своје надлежности може поверити месној заједници, али не и овлашћење за доношење прописа којим се уређују услови, начин и висина накнаде за обављање ове комуналне делатности.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука којом се уређују услови, начин одлучивања, поступак и висина накнаде за опсецање и давање на коришћење гробних места на сеоском гробљу у Суботици, коју је донео Савет Месне заједнице „Суботица“, општина Свилајнац, 6. децембра 2009. године, није у сагласности са Уставом и законом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке Савета Месне заједнице Суботица, општина Свилајнац, наведене у изреци, у делу у коме се одређује цена за опсецање гробних места на сеоском гробљу у Суботици. У иницијативи се истиче да обавеза да се приликом резервације појединачних гробних места од доношења Одлуке па убудуће за сваку годину плаћа по 100 евра чини ову одлуку неуставном и незаконитом, јер дискредитује поједине грађане који су слабије финансијске моћи и чини их неравноправним у односу на оне који су платежно способни. Такође се истиче да Савет Месне заједнице није овлашћен за доношење оваквих одлука мимо референдума и збора грађана, те да оваквим поступањем долази до злоупотребе положаја и службених овлашћења појединаца. Ово за последицу има самовлашће и доношење штете грађанима, а прибављање користи за Месну заједницу.

Одговор на наводе иницијативе доставило је Јавно правобранилаштво општине Свилајнац. У одговору се наводи да Одлука о сахрањивању и гробљима, коју је донела Скупштина општине Свилајнац 2. фебруара 1990. године („Општински Службени гласник“, број 1/90), представља правни основ за доношење оспорене Одлуке Савета Месне заједнице. Одредбом члана 5. став 2. Одлуке о сахрањивању и гробљима одређено је да је у осталим насељеним местима на територији општине орган управљања гробљем месна заједница на чијој територији се налази гробље, а одредбом члана 8. Одлуке прописано је да се за коришћење гробних места, објеката и других уређаја на гробљима за одржавање и уређење гроба, као и за услуге око сахрањивања, плаћа накнада. Имајући у виду наведено, истиче се да је оспорена Одлука донета од стране Савета месне заједнице као овлашћеног органа, с обзиром на то да је Савет месне заједнице орган управљања у месним заједницама.

У спроведеном поступку, оцењујући уставност и законитост оспорене Одлуке у границама захтева из иницијативе, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку донео Савет Месне заједнице „Суботица“, 6. децембра 2009. године, и да су њоме утврђени услови, начин одлучивања, поступак и висина накнаде, односно цена за опсецање гробних места и за њихово коришћење. Савет наведене месне заједнице донео је оспорену Одлуку позивајући се на Одлуку о сахрањивању и гробљима општине Свилајнац од 2. фебруара 1990. године.

Према одредби члана 190. став 1. тачка 1) Устава Републике Србије, општина, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности.

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, па између осталог, и одржавање гробаља и сахрањивање, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (члан 20. тачка 5)), као и да се одлуком скупштине општине, односно скупштине града може свим

или појединим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе поверити вршење одређених послова из надлежности општине, односно града, уз обезбеђивање за то потребних средстава (члан 77. став 1).

Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописује да су комуналне делатности – делатности од општег интереса, дефинишу се комуналне делатности и уређују општи услови и начин њиховог обављања. Као комунална делатност, одредбом члана 4. тачка 9) Закона одређује се и уређење и одржавање гробаља и сахрањивање, а одредбом члана 5. тачка 9) Закона ова делатност дефинисана је као опремање простора за сахрањивање и изградњу и одржавање стаза, уређивање, опремање и одржавање објеката за погребне услуге и крематоријума, одржавање гробова, укоп или кремирање умрлих, њихов превоз и пренос и пружање других погребних услуга. Према одредби члана 9. Закона, скупштина општине може одлучити, на предлог месне заједнице, да се о организовању обављања појединих комуналних делатности или послова из оквира тих делатности у сеоским и издвојеним сеоским насељима, када те делатности служе искључиво потребама становништва и других субјеката у тим насељима, стара месна заједница, при чему је, као пример, наведено одржавање сеоских гробаља. Одредбама члана 13. Закона предвиђено је да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, од којих су најважнији набројани у пет тачака (став 1), а ставом 2. истог члана утврђено је да скупштина општине прописује начин организовања послова на уређивању и одржавању гробаља, гробова и крематоријума и друге услуге везане за обављање погребних услуга. Одредбама чл. 14. до 21. Закона прописани су услови и начин обављања комуналних делатности, а одредбама чл. 22. до 24. утврђени су елементи за образовања цена комуналних услуга, као и обавеза скупштине општине, односно органа општине који скупштина одреди да даје сагласност јавном предузећу на утврђену цену комуналних производа и комуналних услуга.

На основу наведених одредаба Устава и закона, Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Свилајнац овлашћена да уређује и обезбеђује услове за обављање ове комуналне делатности и да прописује начин организовања послова на уређењу и одржавању гробаља, као и да утврђује висину накнаде за коришћење ових комуналних услуга. Такође је неспорно овлашћење општине да вршење одређених послова из своје надлежности може поверити месној заједници. Међутим, обим тих послова омеђен је специјалним законом, односно, у конкретном случају, Законом о комуналним делатностима. Тим законом прописано је да скупштина општине на предлог месне заједнице може одлучити да се о обављању појединих послова из оквира комуналних делатности стара месна заједница, а као пример старања о конкретној комуналној делатности у Закону је наведено одржавање сеоских гробаља. Према томе, Суд је утврдио да месна заједница, односно Савет као њен орган, није надлежан за доношење одлука којим се уређују

услови, начин и висина накнаде за вршење ове комуналне делатности, па је оценио да је Савет Месне заједнице „Суботица“, доносићи оспорену Одлуку, прекорачио овлашћење из закона тако што је уредио материју која је у надлежности скупштине општине.

С обзиром на то да је у току поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Сходно изложеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

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

Одлука Уставног суда

Број ЈУо-368/2009 од 7. априла 2011. године („Службени гласник РС“, број 46/11)

Правилник о коришћењу јавних паркиралишта и уклањању непрописно паркираних возила („Службени лист општине Кикинда“, број 10/10)

Услови и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности, услови за коришћење комуналних услуга, права и обавезе јавног предузећа, односно привредног друштва или предузетника коме је поверено обављање комуналне делатности и корисника комуналних услуга, као и начин наплате цене за коришћење комуналне услуге, уређују се актом јединице локалне самоуправе.

Јавно предузеће, односно привредно друштво или предузетник коме је поверено обављање комуналне делатности, овлашћено је само да одреди цене комуналне услуге, уз сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе, а не и да својим актом уређује „услове и начин коришћења, уређења и одржавања јавних паркиралишта, пружања услуга паркирања, као и поступање са непрописно паркираним возилима“, као што је то уређено оспореним Правилником.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Правилник о коришћењу јавних паркиралишта и уклањању непрописно паркираних возила („Службени лист општине Кикинда“, број 10/10), у време важења није био у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за „обуставу извршења члана 24. Правилника“ из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 24. став 3. Правилника наведеног у тачки 1. изреке. Подносилац иницијативе сматра да оспорена одредба Правилника према којој Привредно друштво задржава право да на јавним паркиралиштима изврши постављање уређаја којима се спречава одвожење возила корисника јавног паркиралишта који има издату а неплаћену доплатну карту, није у сагласности са одредбама члана 278. Закона о безбедности саобраћаја на путевима. По мишљењу подносиоца иницијативе, мера уклањања, односно премештања возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила, сагласно наведеном члану Закона о безбедности саобраћаја на путевима, може се предузети ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја. Будући да неко ко није платио доплатну карту ни на који начин не угрожава безбедност учесника у саобраћају, као што ни постављање уређаја којима се спречава одвожење возила у наведеном случају не омогућава одвијање саобраћаја, оспорена одредба Правилника која предвиђа предузимање ове мере и у случају неплаћања доплатне карте није у сагласности са законом. Оспорена одредба Правилника, по мишљењу подносиоца иницијативе, није у сагласности ни са одредбом члана 58. став 4. Устава, према којој је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза или других дажбина и казни дозвољено само у складу са законом. Како оспорени Правилник представља подзаконски акт, то се тим актом, како наводи подносилац иницијативе, не може прописати ограничење имовине ради наплате потраживања. Другом иницијативом, поводом које је формиран предмет ИУо-1249/2010, из истих разлога оспорена је сагласност одредаба члана 24. Правилника са одредбама члана 278. Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Овај иницијатор је тражио и да Уставни суд до доношења коначне одлуке „обустави извршење члана 24. Правилника о коришћењу јавних паркиралишта и уклањању непрописно паркираних возила“.

Уставни суд је, на основу одредбе члана 42. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), поступак по иницијативи поводом које је формиран предмет ИУо-1249/2010 спојио са предметом ИУо-1230/2010 ради вођења јединственог поступка.

У одговору доносиоца оспореног акта се наводи да је оспорени Правилник Привредно друштво „Паркинг систем и гараже“ д. о. о. из Кикинде донело на основу члана 9. Одлуке о условима и начину организовања делатности одржавања јавних паркиралишта („Службени лист општине Кикинда“, број 10/06), а по прибављеној сагласности председника општине Кикинда, да је оспорени Правилник престао да важи 4. децембра 2010. године, ступањем на снагу Правилника о коришћењу јавних паркиралишта и уклањању непрописно паркираних возила („Службени лист општине Кикинда“, број 19/10) и да новим Правилником није предвиђено овлашћење

наведеног привредног друштва из члана 24. став 3. ранијег Правилника, односно могућност постављања уређаја којима се спречава одвожење возила корисника који користи јавна паркиралишта, а за кога се утврди да има неплаћене доплатне карте. Даље се наводи да се на паркиралишта, као и на остале саобраћајнице примењују правила саобраћаја прописана Законом о безбедности саобраћаја на путевима, поред осталог, и посебне мере и овлашћења из члана 278. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, да је наведеним чланом Закона предвиђено да се мере и овлашћења из става 2. тачка 12) овог члана – уклањање, односно премештање возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила, могу поверити овлашћеном правном лицу или предузетнику којем је актом надлежног државног органа поверена делатност организације функционисања, управљања и одржавања јавних паркиралишта и да је Привредно друштво у оквиру поверених овлашћења која укључују и примену наведених мера, преузело на себе бригу о очувању нормалног функционисања саобраћаја на јавним паркинг просторима општине Кикинда. Стога оспорени члан Правилника, како се наводи у одговору, у време важења није био у супротности са законом.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о коришћењу јавних паркиралишта и уклањању непрописно паркираних возила („Службени лист општине Кикинда“, број 10/10) донео директор Привредног друштва „Паркинг систем и гараже“ д. о. о. из Кикинде, на основу члана 9. Одлуке о условима и начину организовања делатности одржавања јавних паркиралишта („Службени лист општине Кикинда“, број 10/06) и да је председник општине Кикинда, на основу члана 94. Статута општине Кикинда, донео решење о давању сагласности на наведени Правилник, које је објављено у „Службеном листу општине Кикинда“, број 10/10. Оспореном одредбом Правилника прописано је да привредно друштво задржава право да на јавним паркиралиштима изврши постављање уређаја којима се спречава одвожење возила корисника који користи јавна паркиралишта, а за кога се увидом у информативни систем контроле и наплате Привредног друштва утврди да има издату, а неплаћену доплатну карту, уз обезбеђење фото снимка и уз сачињавање записника са лица места (члан 24. став 3). Уставни суд је утврдио и да је другим одредбама Правилника, које иницијативом нису оспорене, поред осталог: прописано да се Правилником уређују услови и начин коришћења, уређења и одржавања јавних паркиралишта, пружања услуга паркирања на територији општине Кикинда, као и поступање са непрописно паркираним возилима (члан 1), те да јавна паркиралишта могу бити општа и посебна, као и да на посебним и општим просторима за паркирање Привредно друштво обавља делатност до истека рока на који му је општина поверила вршење комуналне делатности управљања и одржавања јавних паркиралишта (члан 2); одређена је категоризација општих паркиралишта по зонама, ко се сматра корисником и обавезе корисника паркиралишта (чл. 4, 7. и 9), наплата паркирања (чл. 16. до 23), поступање са непрописно паркираним возилима (чл. 24. до 30);

предвиђено је да надзор над применом Правилника врши орган општинске управе надлежан за инспекцијске послове, остали надлежни органи, као и лица у Привредном друштву (члан 34); одређено је да Правилник ступа на снагу након прибављене сагласности Председника општине, а у року од осам дана од дана објављивања (члан 35).

Уставом Републике Србије је утврђено: да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, режим и безбедност у свим врстама саобраћаја (члан 97. тач. 3, 6. и 13); да општина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописано је да општина, град, односно град Београд, у складу са тим законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја (члан 2); одређене су комуналне делатности у смислу тог закона и дато овлашћење скупштини општине да као комуналне одреди и друге делатности од локалног интереса, поред осталог и јавних простора за паркирање, те да пропише услове и начин њиховог обављања (члан 4); предвиђено је да за обављање комуналних делатности општина оснива јавна комунална предузећа или њихово обављање поверава другом предузећу, односно предузетнику, у складу са законом и прописом скупштине општине (члан 8. став 1), те да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, а нарочито – права и обавезе јавног комуналног или другог предузећа, односно предузетника, који обављају комуналну делатност и корисника комуналних производа и услуга, затим начин наплате цене за комуналне производе, односно за коришћење комуналних услуга, као и права корисника у случају неиспоруке или некавалитетне испоруке комуналног производа и невршења, односно некавалитетног вршења комуналне услуге (члан 13. став 1. тач. 3) и 4)); прописано је да јавно предузеће, односно друго предузеће или предузетник, уз сагласност општине или органа који одреди скупштина општине, одлучује о цени комуналних услуга које плаћају непосредни корисници (члан 23); одређени су елементи за образовање цена комуналних услуга (члан 24); прописано је да надзор над законитошћу рада јавних комуналних предузећа и других предузећа које обављају комуналне делатности врши општинска, односно градска управа, да послове инспекцијског надзора над обављањем комуналне делатности врши општински комунални инспектор, а прописана су и овлашћења комуналног инспектора у вршењу инспекцијског надзора (чл. 25. и 26).

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 дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлим водом, линијски,

градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће у градовима и насељима, одржавање депонија, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених и рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавну расвету, уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање и др.), као и да уређује и обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (члан 20. тачка 5)).

Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10) прописује: да се посебне мере и овлашћења предузимају ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја, да су посебне мере, односно овлашћења, поред осталог, и уклањање, односно премештање возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила и да се ова мера и овлашћења могу поверити овлашћеном правном лицу или предузетнику којем је актом надлежног државног органа поверена делатност организације функционисања, управљања и одржавања јавних паркиралишта, те да ће министар унутрашњих послова прописати начин, поступак и средства спровођења, као и вођење обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења (члан 278. став 1. став 2. тачка 12) и ст. 4. и б); да ће полицијски службеник ако у контроли саобраћаја затекне возило паркирано или заустављено супротно одредбама овог закона наредити возачу, уколико је присутан, да одмах уклони возило, под претњом принудног извршења, а да ће, уколико возач није присутан, полицијски службеник донети решење у писаној форми којим ће наложити уклањање возила, те да ће на исти начин поступити полицијски службеник, односно запослени у органу јединице локалне самоуправе надлежан за послове саобраћаја, када у контроли саобраћаја на путу, односно на месту на коме је дозвољено заустављање и паркирање возила, затекне одбачено возило, при чему обављање послова уклањања возила орган јединице локалне самоуправе може поверити правном лицу или предузетнику који испуњава прописане услове за то, с тим да ближе прописе о условима које мора да испуњава правно лице које врши уклањање возила из овог члана, као и о начину уклањања и чувања возила, прописаним евиденцијама о уклоњеним возилима и предузетим радњама на уклањању, доноси министар надлежан за послове саобраћаја уз сагласност Министарства унутрашњих послова (члан 296).

Одлуком о условима и начину организовања делатности одржавања јавних паркиралишта („Службени лист општине Кикинда“, број 10/06) уређени су услови и начин организовања послова у вршењу комуналне делатности управљања и одржавања јавних паркиралишта, као и услови коришћења јавних паркиралишта (члан 1), а одредбом члана 9. на основу кога је оспорени Правилник донет прописано је да услове коришћења јавних паркиралишта својим актом одређује предузеће, да акт из става 1. овог члана подлеже сагласности председника општине, да услови коришћења јавних паркиралишта обухватају зоне, прописано време коришћења паркинг места, односно временско ограничење коришћења паркинг места, висину накнаде, начин паркирања и категорије возила које се могу паркирати.

Из наведених одредаба Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналним делатностима, по оцени Уставног суда, произлази да се услови и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услови за коришћење комуналних услуга, права и обавезе јавног предузећа, односно привредног друштва или предузетника коме је поверено обављање комуналне делатности и корисника комуналних услуга, као и начин наплате цене за коришћење комуналне услуге, уређују актом јединице локалне самоуправе. У смислу одредаба члана 23. Закона о комуналним делатностима, јавно предузеће, односно привредно друштво или предузетник коме је поверено обављање комуналне делатности, овлашћено је само да одреди цене комуналне услуге, уз сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе. Ни Закон о безбедности саобраћаја на путевима у одредби члана 278. на коју се доносилац акта позива, по оцени Суда, не садржи овлашћење привредног друштва да својим актом уређује односе у вези са поступањем са непрописно паркираним возилима, будући да се уклањање непрописно заустављених, односно паркираних возила супротно том закону, уређују законом и актом надлежног министра у складу са законом. Како је оспорени Правилник донело привредно друштво које законом није овлашћено да својим актом уређује „услове и начин коришћења, уређења и одржавања јавних паркиралишта, пружања услуга паркирања, као и поступање са непрописно паркираним возилима“, по оцени Суда, оспорени Правилник којим су ти односи уређени, из наведеног разлога, у целини није у сагласности са законом.

Полазећи од тога да оспорени Правилник није у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 1. Устава сви општи акти морају бити у сагласности са законом, Правилник у целини, по оцени Суда, није у сагласности ни са Уставом.

Имајући у виду да је у току поступка оцене уставности и законитости оспореног Правилника правно стање потпуно утврђено, да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање и да Уставни суд има већ заузет став о правним питањима која се покрећу у овом предмету, Уставни суд је, на основу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка, као у тачки 1. изреке.

С обзиром на то да је поднетим иницијативама оспорен само наведени Правилник и да је Уставни суд одлучивао о уставности и законитости овог општег акта, Уставни суд указује да донета одлука нужно захтева и одговарајуће усклађивање општег акта јединице локалне самоуправе који је био основ за доношење оспореног Правилника, и то како у погледу надлежности јединице локалне самоуправе да уреди питања обављања комуналне делатности јавног паркирања, тако и у погледу овлашћења органа јединице локалне самоуправе да дају сагласност на акте лица којима је поверено обављање комуналне услуге, које у конкретном случају подразумева (једино) овлашћење за давање сагласности на акт о одређивању цена комуналне услуге паркирања.

Будући да је донео коначну одлуку у овом предмету Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев „за обуставу извршења члана 24. оспореног Правилника“, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Полазећи од изложеног, 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, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број ЈУо-1230/2010 од 12. маја 2011. године („Службени гласник РС“, број 49/11)

**Одлука о забрани продаје алкохолних пића у трговинским објектима
на територији града Новог Сада
(„Службени лист града Новог Сада“, број 48/09)**

Уставом су изричито прописане ситуације у којима се законом може ограничити слобода предузетништва (ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради заштите безбедности Републике Србије). Важећим Законом о трговини није дато овлашћење јединици локалне самоуправе да пропише било какво ограничење слободе предузетништва, поготово не да забрани вршење делатности трговине у односу на једну врсту производа на територијално ограниченом подручју и у одређеном временском периоду, те оспорена Одлука није у сагласности са Уставом и законом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о забрани продаје алкохолних пића у трговинским објектима на територији града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, број 48/09), није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости Одлуке наведене у изреци. У иницијативи се наводи: да је оспореном Одлуком угрожен развој трговине; да је ограничено право и могућност избора потрошача када ће, где и код кога куповати алкохолно пиће; да је ограничена слобода трговине и наступање на делу тржишта Републике Србије; да су поједини трговци, купци и потрошачи стављени у неравноправан положај, као и да није у надлежности скупштине града да одлучује о забрани продаје алкохолних пића. Стога, по мишљењу иницијатора, Одлука није у сагласности са одредбама чл. 83. и 84. Устава

Републике Србије које се односе на слободу предузетништва и једнак положај на тржишту, члана 90. Устава које се односе на заштиту потрошача и одредбом члана 190. тачка 5) Устава којом је прописана обавеза општине да се стара о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине.

Доносилац акта није доставио одговор на наводе иницијативе, па је поступак настављен, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Скупштина града Новог Сада донела оспорену Одлуку о забрани продаје алкохолних пића у трговинским објектима на територији града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, број 48/09), са позивом на статутарне одредбе. Одлуком је прописано: да се њоме уређује продаја алкохолних пића у трговинским објектима на територији града Новог Сада у зони становања, а зоном становања у смислу ове одлуке сматрају се подручја која су одговарајућим планским документом предвиђена за становање (члан 1); шта се сматра трговинским објектом у смислу ове одлуке (члан 2); да продавнице прехранбених производа, самопослуге, дисконти, робне куће, киосци, бензинске пумпе и други трговински објекти у зони становања не могу вршити продају алкохолних пића у времену од 23,00 сата до 06,00 сати (члан 3); да се забрана продаје алкохолних пића утврђена овом одлуком не односи на трговинске објекте који се налазе ван зоне становања, односно да се подручјима ван зоне становања сматрају она подручја која одговарајућим планским документом нису предвиђена за стамбену изградњу и у свом окружењу немају изграђене стамбене објекте (члан 4). Надзор над спровођењем ове одлуке и инспекцијски надзор, новчане казне за прекршаје и ступање на снагу Одлуке, предвиђени су одредбама чл. 5. до 7. оспорене Одлуке.

Уставом Републике Србије утврђено је: да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине, а Република Србија је јединствено подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга (члан 82. ст. 1. и 2); да је предузетништво слободно и може се ограничити законом само ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије (члан 83); 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). Одредбом члана 189. став 3. Устава уређено је да град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности, док су надлежности општине утврђене одредбама члана 190. Устава и врше се у складу са законом.

Законом о трговини („Службени гласник РС“, број 53/10) прописани су: услови и начин за обављање и унапређење трговине на јединственом

тржишту Републике Србије, заштита тржишта, заштита од непоштене тржишне утакмице и надзор, као и то да се трговина врши под условима и на начин уређен овим законом и другим прописима којима се уређују промет робе и услуга, као и добрим пословним обичајима и пословним моралом (члан 1); начела трговине, између којих и начело слободне трговине и начело равноправности и забране дискриминације, при чему се начелом слободне трговине предвиђа да се трговина обавља слободно на тржишту, да су забрањена ограничења слободе обављања трговине и да се, изузетно, ограничење слободе трговине може привремено увести на начин и под условима прописаним законом (члан 4), а начелом равноправности и забране дискриминације предвиђа се да су трговци равноправни и да имају једнак правни положај на тржишту, те да је забрањен сваки облик дискриминације у погледу услова за обављање трговине или нарушавања равноправности трговаца на тржишту (члан 5).

Оцењујући уставност и законитост оспорене Одлуке, Уставни суд је утврдио да је Скупштина града Новог Сада, осим што је уредила односе ван оквира своје надлежности утврђене Уставом и законом, то учинила на начин који није у сагласности са Уставом и законом. Наиме, Уставом је прописана могућност ограничења слободе предузетништва само у три ситуације, и то: ради заштите здравља људи, ради заштите животне средине и природних богатстава и ради заштите безбедности Републике Србије. У све три Уставом предвиђене ситуације ограничење слободе предузетништва може се уводити само законом, а не и актом јединице локалне самоуправе. Законом о трговини није дато овлашћење јединици локалне самоуправе да пропише било какво ограничење слободе предузетништва, а поготово не да забрани вршење делатности трговине у односу на једну врсту производа, на ограниченом територијалном подручју и у одређеном временском периоду. Стога су, по оцени Уставног суда, прописивањем на начин како је то учињено у оспореној Одлуци повређена уставна и законска начела слободне трговине и равноправности и забране дискриминације у погледу услова за обављање трговине. Из изложених разлога, Уставни суд је утврдио да оспорена Одлука није у сагласности са Уставом и законом.

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

Сходно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. став 1. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

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

Одлука Уставног суда

Решења о неприхватању иницијатива

Одлука о снабдевању града топлотном енергијом
(„Службени лист града Крагујевца“, бр. 8/01, 9/01, 7/02 и 3/03)
– члан 48. став 3. тач. 1. и 2.

Скупштина града је била овлашћена да пропише начин наплате накнаде за испоручену топлотну енергију, при чему је могла да, у оквиру елемената за образовање цене комуналних услуга, одреди нормативе и стандарде за одређивање, поред осталог, и обима пружених комуналних услуга, као и да одреди друге елементе за образовање цена, када то захтевају специфичности појединих комуналних услуга као што је, у конкретном случају, одсуство мерних уређаја, односно топлотних бројила код испоруке топлотне енергије.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 48. став 3. тач. 1. и 2. Одлуке о снабдевању града топлотном енергијом („Службени лист града Крагујевца“, бр. 8/01, 9/01, 7/02 и 3/03).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 48. став 3. тач. 1. и 2. Одлуке наведене у изреци. Иницијатор сматра да оспорене одредбе Одлуке нису сагласне члану 21. став 2. Устава Републике Србије, имајући у виду да су корисници топлотне енергије који поседују уграђено топлотно бројило дискриминисани у односу на кориснике који не поседују наведено бројило, јер за исту запремину објекта плаћају вишу цену. Такође предлаже да до доношења одлуке Уставни суд нареди граду Крагујевцу и д. о. о. „Енергетика“ Крагујевац да свим корисницима врше наплату утрошене топлотне енергије на основу цене исказане према запремини објекта, а не према количини утрошене топлотне енергије

У одговору на наводе иницијативе се истиче да је оспореним одредбама Одлуке у складу са одговарајућим одредбама Устава, Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналној делатности, прописан начин обрачуна и наплате цене за испоручену топлотну енергију, будући да је свим корисницима топлотне енергије омогућено да за реално испоручену топлотну енергију плаћају адекватну цену.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку донела Скупштина града Крагујевца, с позивом на одредбе члана 4. став 1.

тачка 3) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 49/99 и 27/01), члана 13. став 1. Закона о комуналној делатности („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) и члана 33 став 1. тачка 10) Статута града Крагујевца („Службени лист града Крагујевца“ – пречишћен текст – број 1/01). Ступањем на снагу Одлуке о снабдевању града топлотном енергијом („Службени лист града Крагујевца“, број 10/09) престала је да важи оспорена Одлука о снабдевању града топлотном енергијом („Службени лист града Крагујевца“, бр. 8/01, 9/01, 7/02, 3/03 и 35/08), осим одредаба чланова 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55. и 56. став 1, које престају да важе даном почетка примене аката из члана 91. те одлуке, којим је прописано да ће Градско веће, на предлог Градске управе надлежне за послове енергетике и Градске управе надлежне за комуналне послове, донети Тарифни систем за обрачун испоручене топлотне енергије из члана 52. те одлуке, у року до две године од дана ступања на снагу те одлуке. Имајући у виду да је Градско веће донело Тарифни систем за обрачун топлотне енергије у граду Крагујевцу („Службени лист града Крагујевца“, број 36/09), који ће се, према одредбама тог тарифног система, примењивати на све већ засноване и нове односе који настају закључењем уговора о продаји топлотне енергије, и то од момента када буду уграђени мерни уређаји код свих тарифних купаца и када се стекну услови за примену овог тарифног система, а најкасније у року од 5 година од ступања на снагу овог тарифног система (члан 25), с тим да ће за начин обрачуна и одређивање цене испоручене топлотне енергије, до почетка примене овог тарифног система, важити одредбе чл. 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54. и 55. и члана 56. став 1. оспорене Одлуке о снабдевању града топлотном енергијом (члан 26), Уставни суд је утврдио да се одредбе члана 48. став 3. тач. 1. и 2. оспорене Одлуке још примењују, будући да свим тарифним купцима нису уграђени мерни уређаји, а није ни истекао прописани рок од пет година од дана ступања на снагу наведеног Тарифног система.

Оспореним одредбама члана 48. став 3. оспорене Одлуке је прописано да цену из ст. 1. и 2. овог члана за плаћање 1 кв инсталисане топлотне снаге исказује предузеће на бази потребне количине топлотне енергије при просечној температури од + 4,5 °Ц, и то према запремини објекта који се греје за кориснике који имају континуирано грејање, а који немају топлотно бројило, и то на основу утврђеног променљивог дела цене за број дана грејања и тако добијени износ увећава се за фиксни део цене сразмерно загревним запреминама (тачка 1), односно према количини утрошене топлотне енергије, за кориснике који имају континуирано грејање и уграђено топлотно бројило, тако што се обим испоручене топлотне енергије множи са променљивим делом цене и тако добијени износ увећава за фиксни део цене сразмерно загревним запреминама (тачка 2).

Одредбом члана 21. став 2. Устава Републике Србије је утврђено да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.

Одредбом члана 20. тачка 5) Закона 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 (поред осталог и снабдевање паром и топлом водом), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање, док је одредбом члана 23. став 3. прописано да се одредбе овог закона које се односе на општину примењују и на град, ако овим законом није другачије одређено.

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“ бр.16/97 и 42/98) прописано је да општина, у складу са овим законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њихов развој, као и да су комуналне делатности, делатности од општег интереса (чл. 2. и 3). Наведеним Законом је комунална делатност одређена, поред осталог, и као производња и снабдевање паром и топлом водом, (члан 4. став 1. тачка 3)), а делатност производње и снабдевања паром и топлом водом ближе је дефинисана као производња, сакупљање и испорука топле воде и паре из даљинског централизованог извора или појединачних извора за грејање стамбених зграда и станова, као и пословних просторија, топловодном мрежом до подстаница потрошача, односно мерног инструмента, обухватајући и подстаницу односно мерни инструмент (члан 5. тачка 3)). Одредбом члана 13. став 1. тачка 4) Закона одређено је да скупштина општине прописује начин наплате цена за комуналне услуге. Према члану 14. став 2. тачка 7) Закона, јавно предузеће организује свој рад и пословање на начин којим се обезбеђује стална функционална способност комуналних објеката, одржавање грађевинских и других објеката, постројења и опреме који служе за обављање комуналних делатности. Одредбом члана 22. став 1. Закона прописано је да се средства за обављање и развој комуналних делатности обезбеђују из прихода од продаје комуналних производа, односно услуга, дела накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, самодоприноса као и других извора, у складу са законом. На основу члана 23. став 1. Закона овлашћено је јавно комунално предузеће да одлучује, уз сагласност скупштине општине односно органа општине који скупштина одреди, о цени комуналних производа и комуналних услуга које плаћају непосредни корисници. Одредбама члана 24. Закона таксативно су набројани елементи за образовање цена комуналних услуга, с тим што је тачком 5) овог члана остављена могућност да то могу бити и други елементи у зависности од услова на тржишту и специфичности појединих комуналних услуга.

Полазећи од одредбе члана 13. став 1. тачка 4) Закона о комуналним делатностима, Уставни суд је оценио да је Скупштина града Крагујевац била овлашћена да пропише начин наплате накнаде за испоручену топлотну енергију, при чему је могла да, у оквиру елемената за образовање цене комуналних услуга, одреди нормативе и стандарде за одређивање, поред осталог, и обима пружених комуналних услуга, као и да одреди друге елементе за образовање цена, када то захтевају специфичности појединих комуналних услуга као што је, у конкретном случају, одсуство мерних уређаја, односно топлотних бројила код испоруке топлотне енергије. Дакле, како је

цена комуналног производа, односно комуналне услуге, у смислу Закона о комуналним делатностима, одређена као укупност свих прописаних и „других“ елемената за њено образовање, а начин њене наплате овлашћена је да утврди скупштина општине, односно града својом одлуком, то је Суд оценио да оспореним одредбама члана 48. став 3. тач. 1. и 2. Одлуке нису уређена питања на начин који је несагласан наведеним законским одредбама.

Имајући у виду да оспореним одредбама Одлуке није дошло до повреде одредаба закона које уређују материју комуналних делатности, као и да се једнако односе на све грађане који се налазе у истој правној ситуацији, Уставни суд је утврдио да одредбама члана 48. став 3. тач. 1. и 2. оспорене Одлуке о снабдевању града топлотном енергијом није повређен принцип забране дискриминације гарантован одредбом члана 21. став 2. Устава. Стога Суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности поменутих одредаба Одлуке.

У односу на захтев иницијатора да Уставни суд „нареди граду Крагујевцу и д. о. о. 'Енергетика' Крагујевац да свим корисницима врше наплату утрошене топлотне енергије на основу цене исказане према запремини објекта, а не према количини утрошене топлотне енергије“, Уставни суд указује да давање таквих налога, према одредбама члана 167. Устава, није у надлежности Уставног суда.

С обзиром на изнето, Уставни суд није нашао основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, те је сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), решио да не прихвати иницијативу.

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

Решење Уставног суда

Број ГуЛ-168/2008 од 10. фебруара 2011. године

**Одлука о условима и начину снабдевања топлотном енергијом
(„Службени лист општине Кладово“, бр. 6/06 и 3/09)
– члан 10. став 1. и члан 13. став 3.**

Оспореном Одлуком као предајно место топлотне енергије између енергетског субјекта и купца-корисника комуналне услуге на територији Општине одређен је мерни уређај у топлотној подстаници купца, што је у складу са Законом. Овај мерни уређај представља и место разграничења одговорности ова два субјекта, тако што је енергетски субјект одговоран за одржавање целокупне топлотне опреме до мерног уређаја, а купац за све уређаје и инсталације које су постављене иза наведеног мерног уређаја и које се налазе у његовом власништву, тј. део су објекта купца који се прикључује на дистрибутивну мрежу енергетског субјекта.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредаба члана 10. став 1. и члана 13. став 3. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Службени лист општине Кладово“, бр. 6/06 и 3/09).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредаба 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 члана 10. став 1. и члана 13. став 3. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Службени лист општине Кладово“, бр. 6/06 и 3/09). Подносилац иницијативе сматра да је одредба члана 10. став 1. Одлуке, којом је предвиђено да у топлотну опрему купца, по правилу, спада и топлотна подстаница која се састоји од прикључне и кућне подстанице, у супротности са чланом 54. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 84/04), јер је тим чланом предвиђено да уређаје за прикључење објекта купца, у које, по мишљењу иницијатора, спада и топлотна подстаница, обезбеђује енергетски субјект који је дужан да их као своја средства угради и одржава. У прилог наведеном, иницијатор истиче и одредбу члана 5. став 1. тачка 3) Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), којом је прописано да се производња и снабдевање паром и топлом водом врши до подстанице, обухватајући и подстаницу. Иницијатор даље наводи да је оспорена одредба члана 13. наведене Одлуке, којом је утврђена одговорност купца – власника за одржавање топлотне подстанице, у супротности са одредбама чл. 137. и 143. Закона о енергетици, јер је тим одредбама Закона утврђена обавеза произвођача и дистрибутера топлотне енергије да одржава уређаје и топлотну подстаницу. У иницијативи је на крају затражена обустава извршења аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Одлуке, до доношења коначне одлуке Уставног суда.

Доносилац оспореног акта у свом одговору истиче да је услов да се било који објект прикључи на даљински систем грејања да изгради прикључни вод и подстаницу у објекту, јер је систем преноса у Кладову индиректан. Услове за израду прикључног вода и подстанице даје дистрибутер, а инвеститор о свом трошку гради наведене елементе система који остају власништво објекта – инвеститора, изузев ако инвеститор уговорно не пренесе право на неког другог. Мерни и регулациони уређаји се постављају на прикључном воду у објекту где се налази подстаница (мерач топлоте, запорни и регулациони вентили), тј. то представља место предаје енергије и место разграничења одговорности за претату енергију између енергетског субјекта (дистрибутера) и купца. Одржавање мерно регулационе опреме

је у надлежности енергетског субјекта – дистрибутера, док је купац – потрошач одговоран за одржавање подстанице која је део кућне инсталације и власништво је објекта – купца. Доносилац оспореног акта истиче да се оспорене одредбе Одлуке односе на кућну подстананицу, а не на подстанице које се налазе у систему примарне производње енергије, на шта се односи члан 137. Закона о енергетици. Такође наглашава да се чланом 143. Закона о енергетици регулише дистрибутивни систем, а кућна топлотна подстананица представља део кућне инсталације, па стога не треба доводити у питање законитост члана 10. став 1. и члана 13. став 3. оспорене Одлуке у односу на наведени члан 143. Закона о енергетици. На крају закључује да купац – потрошач по сопственој вољи може склопити уговор о одржавању кућне топлотне опреме и инсталације са енергетским субјектом или неким другим.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Иницијатор у свом поднеску није навео разлоге за оспоравање уставности одредаба члана 10. став 1. и члана 13. став 3. Одлуке (иако је иницијативу насловио као захтев за оцену уставности и законитости), већ је прецизирао да тражи оцену законитости наведених одредаба Одлуке у односу на одредбе чл. 54, 137. и 143. Закона о енергетици, па је Уставни суд, сагласно наведеном, извршио само оцену законитости оспорене Одлуке.

Скупштина општине Кладово је донела оспорену Одлуку о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Службени лист општине Кладово“, бр. 6/06 и 3/09), на седници одржаној 28. новембра 2006. године, на основу члана 145. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 84/04), члана 27. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС“, бр. 25/2000, 25/02 и 107/05), чл. 2, 5. и 13. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), члана 18. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/02) и члана 27. Статута општине Кладово („Службени лист општине Кладово“, бр. 3/03, 1/05 и 5/05). Овом одлуком прописани су услови и начин сигурног и квалитетног снабдевања топлотном енергијом која се користи за грејање стамбеног и пословног простора и припрему потрошене топле воде, услови и начин пружања енергетских услуга, као и међусобни односи између енергетских субјеката и купца топлотне енергије (члан 1). Оспореним одредбама Одлуке предвиђено је: да је топлотна опрема купца, по правилу, прикључни топловод, топлотна подстананица, која се састоји од прикључне и кућне подстанице, унутрашње топлотне инсталације и уређаји и индивидуални (унутрашњи) регулатори и мерачи топлоте (делитељи) (члан 10. став 1); да је за одржавање прикључног топловода и топлотне подстанице, изузимајући мерне уређаје, одговоран инвеститор, односно власник, уколико уговорно није пренео обавезу одржавања на енергетски субјект (члан 13. став 3). Поред оспорених одредаба Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом, од значаја за сагледавање њене законитости су, по оцени Уставног суда, и следеће одредбе Одлуке, којима је прописано: да се овом одлуком нарочито уређују власничка разграничења и надлежности за одржавање топлотне опреме, изградња прикључног топловода и топлотне

подстанице, мерно место, мерни уређаји и утврђивање испоручене количине топлотне енергије (члан 2. ал. 3, 5. и 11); да је дистрибутивна мрежа топловодна мрежа која представља систем повезаних уређаја и инсталација који су намењени дистрибуцији топлотне енергије до купца, да су пумпне станице постројења која омогућавају проток топле воде кроз топловодну мрежу, да примарну топловодну мрежу чине топоводи који се употребљавају за повезивање производних извора са секундарном топловодном мрежом, да секундарну топловодну мрежу чине топоводи који иду од примарне топловодне мреже по подручју снабдевања до прикључних шахтова или одвајања за појединачног купца, да је прикључни топовод који иде од прикључних шахтова или одвајања од топлотне мреже до топлотне подстанице, односно појединачног купца, да је топлотна подстанница састављена из прикључне и кућне подстанице и са својим радом обезбеђује испоруку топлоте у унутрашње топлотне инсталације и уређаје купца, да је прикључна подстанница састављена од запорних, регулационих, сигурносних и мерних елемената, да се кућна подстанница састоји од топлотних измењивача, разводних система, регулационих и сигурносних уређаја, те уређаја за припрему санитарне топле воде и опреме за расподелу топлотне енергије за различите системе унутрашњих топлотних уређаја, да се унутрашње топлотне инсталације и уређаји, који се прикључују на кућну подстанницу употребљавају за различите врсте грејања, да је предајно место, по правилу мерно место где један енергетски субјект предаје топлотну енергију другом енергетском субјекту, односно купцу и да је мерно место у топлотној подстанници место где је постављен мерач топлотне енергије, односно место где је постављен водомер (члан 3. ал. 3. до 7. и 9. до 14); да топлотну опрему енергетског субјекта коју користи за обављање основне делатности, по правилу, чине производни извори (који су у саставу предузећа које врши снабдевање купца), мерни уређаји за преузету топлотну енергију из производних извора који су у саставу енергетског субјекта, пумпне станице, примарна топловодна мрежа, секундарна топловодна мрежа и мерни уређаји за испоручену топлотну енергију купцима у топлотним подстанницама и да енергетски субјект и власник односно инвеститор писаним уговором међусобно регулишу даље власничке односе као и услове и начин преноса права и обавезе на енергетски субјект за управљање и одржавање прикључног топовода и топлотне подстанице (члан 8); да инвеститор/купац склапа са енергетским субјектом писани уговор са којим на енергетски субјект преноси право и обавезу за управљање и одржавање прикључног топовода и топлотне подстанице и регулише будуће власничке односе над овом опремом (члан 10. став 2); да управљање прикљученим топоводом и топлотном подстанницом, односно дефинисаним параметрима, као саставним деловима јединственог система даљинског грејања обавља енергетски субјект, да уградњу, проверавање исправности и тачности рада, као и одржавање мерних уређаја у топлотној подстанници за мерење количине топлотне енергије врши енергетски субјект (члан 13. ст. 1. и 2); да енергетски субјект врши превентивни стручни надзор изградње прикључног топовода и топлотне подстанице, а у циљу

праћења придржавања свих техничких услова из одобрења о прикључењу, а без посебне надокнаде од стране инвеститора (члан 23); да енергетски субјект са прикључењем купчеве опреме на своју топловодну мрежу не преузима одговорност за правилан и безбедан рад инвеститорове опреме и не оправља исту, ако опрема не би правилно радила, иако је прегледао пројекте, надзирао градњу прикључног топловода и топлотне подстанице и учествовао у пробним испитивањима, осим ако је склопљен уговор о одржавању између енергетског субјекта и купца о одржавању унутрашње опреме купца (члан 31); да енергетски субјект испоручује купцу топлотну енергију и обезбеђује му на предајном месту (на мерном уређају у топлотној подстанци) потребну количину топлоте за рад купчевих топлотних уређаја са инсталисаном снагом, која је одређена пројектом, односно договорена уговором о снабдевању топлотном енергијом (члан 39); да редовне прегледе, овере и замене мерних уређаја (топлотно бројило на мерном месту у прикључној подстанци и водомера постављеног испред система за загревање санитарне топле воде) у складу са прописима и без посебне месечне накнаде за одржавање мерних уређаја врши енергетски субјект (члан 55).

Законом о енергетици („Службени гласник РС“, број 84/04) прописано је: да се овим законом уређују циљеви енергетске политике и начин њеног остваривања, начин организовања и функционисања тржишта енергије, услови за уредно и квалитетно снабдевање купаца енергијом и услови за остваривање безбедне, поуздане и ефикасне производње енергије, управљање системима преноса, транспорта и дистрибуције енергије и начин обезбеђивања несметаног функционисања и развоја ових система, услови и начин обављања енергетских делатности, услови за остваривање енергетске ефикасности и заштите животне средине у обављању енергетских делатности и надзор над спровођењем овог закона (члан 1); да је енергетска делатност, у смислу овог закона производња топлотне енергије, дистрибуција топлотне енергије, управљање дистрибутивним системом за топлотну енергију, снабдевање топлотном енергијом тарифних купаца (члан 2. тачка 4)); да се под појмом дистрибуције, у смислу овог закона подразумева преношење енергије преко дистрибутивног система ради испоруке енергије купцима, осим снабдевања, да се под појмом испоруке подразумева предаја енергије из објекта једног енергетског субјекта у објекат другог енергетског субјекта, да се под појмом снабдевање подразумева куповина и продаја енергије купцима или другим енергетским субјектима (члан 3. тач. 4), 10) и 23)); да мерни уређаји, односно мерно-регулациона станица, представљају место предаје енергије између енергетских субјеката међусобно, односно између енергетског субјекта и купца енергије, да мерне уређаје, односно мерно-регулационе станице за прикључење објекта купца, односно произвођача енергије на систем обезбеђује енергетски субјект за пренос, транспорт, односно дистрибуцију и дужан је да их као своја средства угради, одржава баждари и врши мерење испоручене енергије (члан 54); да је енергетски субјект који производи топлотну енергију дужан да производне капацитете, подстанице и друге инсталације одржава у исправном стању, да обезбеди

њихову сталну погонску и функционалну способност и безбедно коришћење у складу са техничким и другим прописима и стандардима који се односе на услове експлоатације те врсте објеката и инсталација, њихову безбедност и услове заштите животне средине утврђене законом и другим прописима (члан 137); да енергетски субјект који обавља делатност дистрибуције топлотне енергије обавља и делатност управљања дистрибутивним системом за топлотну енергију и делатност снабдевања топлотном енергијом тарифних купаца под условима утврђеним овим законом и прописима које доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе, града, односно града Београда (члан 142. став 1); да је дистрибутер топлотне енергије одговоран за одржавање, функционисање и развој дистрибутивног система усклађеног са потребама купца којима испоручује топлотну енергију на одређеном подручју (члан 143. став 1); 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 даје сагласност на цене топлотне енергије и прописује друге услове којима се обезбеђује редовно и сигурно снабдевање купаца топлотном енергијом, у складу са законом (члан 145. став 1).

Ради сагледавања спорног правног питања, поред наведених одредаба Закона о енергетици од значаја су, према оцени Уставног суда, и поједине одредбе следећих закона:

Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), којим је, поред осталог, прописано да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (у које спада и производња и снабдевање паром и топлим водом), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (члан 20. тачка 5));

Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) којима је прописано: да општина, град, односно град Београд, у складу са законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја (члан 2); да комуналну делатност обавља јавно комунално, односно друго предузеће и предузетник, зависно од природе комуналне делатности и конкретних услова и потреба у општини, у складу са законом и прописима донетим на основу закона (члан 3. став 3); да су комуналне делатности, у смислу овог закона, делатности производње и испоруке комуналних производа и комуналних услуга, које су незаменљив услов живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју, и то, поред осталог, производња и снабдевање паром и топлим водом (члан 4. став 1. тачка 3)); да је производња и снабдевање паром и топлим водом производња, скупљање и испорука топле воде и паре из даљинског централизованог извора или појединачних извора за грејање стамбених зграда и станова, као и пословних просторија, топловодном мрежом до подстанице потрошача, односно мерног инструмента, обухватајући и подстаницу и

мерни инструмент (члан 5. тачка 3)); 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 за обезбеђивање техничког и технолошког јединства система, као и опште услове за трајно и континуирано обављање комуналних делатности (члан 6. став 1. тач. 1) и 2)); да, поред осталог, и делатност производње и снабдевање паром и топлом водом обављају јавна комунална предузећа (члан 8. став 2)); да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, а нарочито права и обавеза јавног комуналног или другог предузећа, односно предузетника, који обављају комуналну делатност и корисника комуналних производа и услуга, као и начин наплате цене за комуналне производе, односно за коришћење комуналних услуга (члан 13. став 1. тач. 3) и 4)).

На основу наведених одредаба закона, следи да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналне делатности која се односи на производњу и снабдевање паром и топлим водом, као и да је надлежни орган јединице локалне самоуправе овлашћен да својим прописом, утврђује, поред осталог, услове и начин обезбеђивања континуитета у снабдевању топлотном енергијом купаца на територији општине, права и обавезе произвођача и дистрибутера топлотне енергије, права и обавезе купаца топлотне енергије и тарифни систем за обрачун топлотне енергије и услуга.

Сагласно наведеним законским овлашћењима, Скупштина општине Кладово је донела предметну Одлуку о условима и начину снабдевања топлотном енергијом, којом је уредила услове и начин снабдевања топлотном енергијом купаца на територији општине Кладово, као и међусобне односе између енергетских субјеката и купаца топлотне енергије.

Из Закона о комуналним делатностима, по налажењу Уставног суда, произлази да општина обезбеђује организовано и трајно обављање и развој комуналних делатности, у које, поред осталог, спада и обезбеђивање материјалних, техничких и других услова за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката, који су одредбама овог закона дефинисани као грађевински објекти са уређајима, инсталацијама и опремом, као и сама постројења, уређаји, инсталације и други објекти који служе за производњу комуналних производа и пружање комуналних услуга корисницима. Имајући у виду да општина за обављање комуналне делатности, производњу и снабдевање паром и топлим водом оснива јавно комунално предузеће, то је ово предузеће одговорно за изградњу и одржавање комуналних објеката како би се на територији једне општине обезбедило техничко и технолошко јединство система дистрибуције топлотне енергије. Поред наведене опреме за чију изградњу, постављање и одржавање је одговоран енергетски субјект, постоји и опрема купца топлотне енергије која је неопходна да би се извршило прикључење неког објекта на преносни, односно транспортни или дистрибутивни систем. Приликом разграничења одговорности за постављање и одржавање

топлотне опреме енергетског субјекта и купца топлотне енергије битно је утврдити место предаје енергије између ова два субјекта. Одредбама члана 54. Закона о енергетици је прописано да мерни уређаји, односно мерно-регулациона станица представља место предаје енергије и место разграничења одговорности за предату енергију између енергетских субјеката међусобно, односно између енергетског субјекта и купца енергије. Сагласно наведеној одредби Закона о енергетици, одредбом члана 39. оспорене Одлуке је предвиђено да енергетски субјект – Јавно комунално предузеће које је основала општина Кладово за снабдевање топлотном енергијом тарифних купаца на својој територији – испоручује купцу топлотну енергију и обезбеђује му на предајном месту (мерном уређају у топлотној подстаници) потребну количину топлоте за рад купчевих топлотних уређаја. Из наведеног следи да је на основу оспорене Одлуке као предајно место топлотне енергије између енергетског субјекта и купца на територији општине Кладово одређен мерни уређај у топлотној подстаници купца, што је, по оцени Уставног суда, у складу са наведеном одредбом члана 54. Закона о енергетици, а што истовремено значи да је енергетски субјект задужен за одржавање целокупне топлотне опреме до мерног уређаја који представља место предаје енергије и разграничења одговорности два субјекта, а купац за све уређаје и инсталације које су постављене иза наведеног мерног уређаја и које се налазе у његовом власништву, тј. део су објекта купца који се прикључује на дистрибутивну мрежу енергетског субјекта. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да одредба члана 10. став 1. оспорене Одлуке, којом је одређена топлотна опрема купца, није у супротности са одредбама члана 54. Закона о енергетици. Наиме, оспореном Одлуком је као предајно место топлотне енергије између енергетског субјекта и купца одређен мерни уређај у топлотној подстаници. Овај мерни уређај представља и место разграничења одговорности ова два субјекта, што подразумева и место разграничења одговорности за изградњу, постављање и одржавање топлотне опреме тих субјеката. Стога, топлотна подстанница представља део топлотне опреме купца о чијем одржавању је дужан самостално да се стара, јер се енергетски субјект стара о одржавању и унапређењу рада само своје енергетске опреме. Оспореном одлуком је, међутим, остављена могућност да купац, уколико не жели да се стара о топлотној подстаници, као делу своје топлотне опреме, може закључити уговор са енергетским субјектом на кога би пренео права и обавезе за њено управљање и одржавање.

У погледу навода иницијатора да су оспорене одредбе члана 13. Одлуке, којима је предвиђена обавеза купца топлотне енергије да одржава топлотне подстанице, у супротности са одредбама чл. 137. и 143. Закона о енергетици, Уставни суд је оценио да исти не стоје, јер се ради о уређењу различитих материја које нису ни у каквој правној вези. Наиме, одредбама члана 137. Закона прописана је обавеза произвођача топлотне енергије да своје производне капацитете, подстанице и друге инсталације одржава у исправном стању. То значи да се ради о обавези одржавања енергетске опреме произвођача, а не дистрибутера топлотне енергије, као и да подстанице из овог

члана Закона представљају подстанице у енергетској мрежи произвођача топлотне енергије, а не топлотне подстанице које се постављају на објектима који се прикључују на дистрибутивну мрежу енергетског субјекта. Имајући у виду да топлотне подстанице нису исто што и подстанице произвођача топлотне енергије, то је Уставни суд оценио да оспорена одредба члана 13. Одлуке није у супротности са одредбама члана 137. Закона о енергетици.

Чланом 143. став 1. Закона о енергетици предвиђена је одговорност дистрибутера топлотне енергије за одржавање, функционисање и развој дистрибутивног система, док је чланом 13. оспорене Одлуке, како је већ наведено, предвиђена одговорност купца за одржавање своје топлотне опреме, у коју спада и топлотна подстанца. Како топлотна подстанца из истих разлога који су наведени приликом оцене законитости члана 10. оспорене Одлуке не представља део дистрибутивног система енергетског субјекта, већ део купчеве топлотне опреме, Уставни суд је утврдио да се наведене одредбе оспорене Одлуке и Закона нису у супротности, јер су њима регулисане обавезе различитих субјеката о одржавању своје енергетске опреме.

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

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

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

Решење Уставног суда

Број Уо-812/2010 од 17. фебруара 2011. године

**Одлука о снабдевању топлотном енергијом
(„Службени гласник града Ваљева“, број 19/08)
– члан 63.**

Оспореном одредбом Одлуке прописано је да је тарифни купац, уколико кроз његов простор пролазе кућне грејне инсталације за потребе других тарифних купаца, и након искључења грејања на његов захтев, дужан да плаћа накнаду у износу од 30% пуне цене грејања простора другог тарифног купца исте или сличне величине у истом објекту.

Наведеном одредбом не доводи се у питање право тарифног купца да као корисник услуге грејања у оквиру јединственог техничко-технолошког система откаже уговор који је закључио са јавним предузећем. Међутим, како је снабдевање топлотном енергијом делатност од општег интереса, обавеза јавног предузећа је да и након искључења одређеног тарифног купца свим осталим корисницима услуге у истом објекту обезбеди уредно

и континуирано снабдевање, што значи да када су корисници међусобно повезани заједничким инсталацијама – разводном мрежом, део кућне инсталације тарифног купца који је тражио искључење не може бити искључен из система грејања, већ мора, због осталих корисника, остати у функцији. Будући да на тај начин и тарифни купац који је искључен наставља да прима одређену количину топлотне енергије преко заједничких уграђених инсталација, утврђивање одговарајуће обавезе, како је то учињено оспореном одредбом Одлуке, није несагласно са законом.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 63. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом („Службени гласник града Ваљева“, број 19/08).

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 63. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом коју је 11. септембра 2008. године донела Скупштина града Ваљева, а којом је предвиђено да је, у случају искључења тарифног купца из система даљинског грејања, тарифни купац кроз чији простор пролазе кућне грејне инсталације за потребе других тарифних купаца, дужан да плаћа накнаду у износу 30% пуне цене грејања. Подносилац иницијативе наводи да се оспореном одредбом Одлуке власнику стана који је поднео захтев за искључење својих кућних грејних инсталација из система даљинског грејања намеће обавеза да трајно плаћа накнаду само због тога што ниједним прописом „није регулисана обавеза термичке изолације или измештања из стана тог власника – топоводних разводних цеви за снабдевање других купаца“. По мишљењу иницијатора, између тарифног купца и испоручиоца топлотне енергије постоји уговорни однос, што значи да вољом купца уговор престаје да производи правно дејство, те стога оспорена одредба Одлуке није сагласна са одредбом члана 10. Закона о облигационим односима „по којој стране у облигационом односу уређују тај однос по слободној вољи, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја“, као ни са одредбом члана 358. истог закона „по којем свака страна може прекинути дуговински однос ако време трајања тог односа није одређено“. Коначно, подносилац иницијативе сматра да је и висина накнаде од 30% пуне цене грејања простора другог тарифног купца исте или сличне величине у истом објекту, одређена „на незаконит начин“, без навођења на одредбе ког закона се односи ова тврдња, те да се ради о одредби која „није правилна и правична“, а да је поред тога и непримењива ако у објекту постоји само један стан који је величине као што је стан у коме је грејање искључено.

Уставни суд је из садржине поднете иницијативе утврдио да се њоме оспорава само законитост одредбе члана 63. Одлуке, пошто иницијатор не наводи нити одредбе Устава у односу на које тражи оцену, нити разлоге неуставности.

У спроведеном претходном поступку, Суд је утврдио да је Скупштина града Ваљева, на седници одржаној 11. септембра 2008. године, донела оспорену Одлуку о снабдевању топлотном енергијом, која је објављена у „Службеном гласнику града Ваљева“, број 19/08. Одлука је донета с позивом на одредбе члана 145. став 1. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 84/04), члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), као и одговарајуће одредбе Закона о локалној самоуправи и Статута ове јединице локалне самоуправе.

Одредбом члана 1. ове одлуке прописано је да се њоме утврђују услови и начин обезбеђивања континуитета у снабдевању топлотном енергијом купаца, права и обавезе произвођача и дистрибутера топлотне енергије, права и обавезе купаца топлотне енергије, да се одређује орган који доноси тарифне системе, издаје лиценце и који даје сагласност на цене топлотне енергије, као и да се прописују други услови којима се обезбеђује редовно и сигурно снабдевање купаца топлотном енергијом на територији града Ваљева. Осталим одредбама Одлуке које су од значаја за оцену спорног правног питања предвиђено је: да је „систем даљинског грејања“ јединствен систем међусобно повезаних енергетских објеката који служи за обављање делатности производње и дистрибуције топлотне енергије, који се састоји од топлотног извора, топловодне мреже и мерно-регулационе станице, а да „кућну грејну инсталацију“ чине топловодне инсталације и уређаји који почињу иза мерно-регулационе станице, а чине их разводна мрежа, уређаји и грејна тела у објекту (члан 2. тач. 1. и 7); да пре прикључења кућних грејних инсталација на систем даљинског грејања, а по доношењу коначног решења о одобрењу за прикључење кућних грејних инсталација, комунално предузеће и тарифни купац топлотне енергије закључују уговор о продаји топлотне енергије, који се закључује у писаној форми и, поред елемената утврђених законом који уређује облигационе односе, садржи, између осталог, следеће елементе – време прикључења, права и обавезе у погледу количине топлотне енергије која се испоручује, динамику и квалитет испоруке, права и обавезе у случају престанка уговора и др. (члан 26); да је комунално предузеће дужно да тарифном купцу испоручује топлотну енергију за грејање објекта у току грејне сезоне, у складу са закљученим уговором о продаји топлотне енергије (члан 37. став 1); да ће се искључење кућних грејних инсталација тарифног купца из система даљинског грејања извршити на његов захтев или у случајевима из члана 60. ове одлуке уз обавезу тарифног купца да накнади све потребне трошкове искључења из система даљинског грејања (члан 62. став 1).

Оспореном одредбом члана 63. Одлуке прописано је да у случају из члана 62. ове одлуке тарифни купац кроз чији простор пролазе кућне грејне инсталације за потребе других тарифних купаца дужан да плаћа накнаду

у износу од 30% пуне цене грејања простора другог тарифног купца исте или сличне величине у истом објекту.

Законом 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 снабдевања купаца топлотном енергијом, у складу са законом (члан 145. став 1).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/08) прописано је: да општина, у складу са овим законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности, као и да су комуналне делатности-делатности од општег интереса (чл. 2. и 3); да у незамењиве услове живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју, поред осталог, спада и производња и снабдевање паром и топлим водом (члан 4. став 1. тачка 3)); да се комуналном делатношћу сматра и производња и снабдевање паром и топлим водом (члан 5. тачка 3)); да су обавезе општине да у циљу организованог и трајног обављања и развоја комуналних делатности обезбеђује материјалне, техничке и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката, техничко и технолошко јединство система и опште услове за трајно и континуирано обављање комуналних делатности (члан 6); да општина прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, поред осталог, и начин обезбеђења континуитета у вршењу комуналних делатности, права и обавезе јавног комуналног предузећа и корисника комуналних производа и услуга, као и начин наплате цене за коришћење комуналних услуга, односно производа (члан 13).

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, међу којима је и производња и снабдевање паром и топлим водом, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (члан 20. тачка 5)).

Одредбама Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/91), у односу на које подносилац иницијативе оспорава законитост Одлуке, као једно од основних начела облигационих односа предвиђено је начело аутономије воље, сагласно коме су стране у облигационим односима слободне да, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја, своје односе уреде по својој вољи (члан 10), док је одредбама члана 358. Закона отказ предвиђен као један од могућих начина престанка обавеза из трајног дужничко-поверилачког односа.

Полазећи од наведених закона којима се уређују систем локалне самоуправе у Републици Србији, комуналне делатности и област енергетике, Уставни суд је утврдио следеће:

Јединица локалне самоуправе је надлежна да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности на свом подручју, да обезбеђује материјалне, техничке и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката, техничко и технолошко јединство система и опште услове за трајно и континуирано обављање комуналних делатности, као и да, у оквиру тога, прописује права и обавезе давалаца и корисника комуналних услуга, односно комуналних производа. Комуналне делатности су делатности од општег интереса чије обављање представља незамењив услов живота и рада свих грађана и других субјеката на подручју јединице локалне самоуправе, из чега и следи обавеза јединице локалне самоуправе да обезбеди њихово трајно и континуирано обављање у интересу свих грађана, односно других субјеката. Производња и снабдевање паром и топлим водом је једна од комуналних делатности, која се за грађане манифестује као снабдевање топлотном енергијом путем даљинског система грејања.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је оценио да је Скупштина града Ваљева оспореним општим актом уредила односе између даваоца и корисника услуга у оквиру законом утврђеног овлашћења. Одредбама члана 26. Одлуке је прописано да се правни однос између јавног предузећа, као даваоца услуге, и тарифног купца топлотне енергије, као корисника, заснива закључењем уговора о продаји топлотне енергије, који поред елемената утврђених законом који уређује облигационе односе, садржи и елементе прописане овом одлуком, међу којима су и права и обавезе у случају престанка уговора. Одредбама члана 62. Одлуке дато је право кориснику услуге да захтева искључење са система даљинског грејања, што значи да откаже уговор. Из оспорене одредбе члана 63. Одлуке произлази да уколико је тарифни купац који захтева искључење са система даљинског грејања једини корисник ове услуге у одређеном објекту или ако искључење његових кућних инсталација које, сагласно одредби члана 2. тачка 7) Одлуке, не чине само грејна тела, већ и разводна мрежа, не утиче на снабдевање топлотном енергијом других корисника у истом објекту, тарифни купац нема убудуће обавеза према јавном предузећу. Међутим, ако кроз простор таквог тарифног купца пролазе кућне грејне инсталације за потребе других корисника у истом објекту, дакле део разводне мреже, он ће и даље имати обавезу да јавном предузећу плаћа накнаду у прописаном проценту од цене грејања. Како је јединица локалне самоуправе законом овлашћена да уреди права и обавезе давалаца и корисника комуналних услуга, што је оспореном, као и другим одредбама Одлуке и учинила, те да тиме омеђи границе њихове слободе уговарања, то Уставни суд оцењује да нису основани наводи иницијатора да је оспорена одредба истог акта несагласна са начелом слободе уговарања предвиђеним чланом 10. Закона о облигационим односима. Уставни суд указује да, управо супротно мишљењу иницијатора, начело из члана 10. Закона о облигационим односима не значи да слобода уговарања не може бити ограничена прописима, већ да су уговорне стране слободне

у уређивању својих међусобних односа, али само до оне мере до које то није супротно принудним прописима. Са друге стране, према оцени Уставног суда, оспорена одредба Одлуке се не може довести у везу са садржином одредаба члана 358. Закона о облигационим односима, којима се само утврђује право уговорне стране на отказ уговора, а што је и предвиђено одредбама члана 62. Одлуке. Уставни суд налази да се оспореном одредбом ове одлуке не доводи у питање право тарифног купца да као корисник откаже уговор који је закључио са јавним предузећем, а да је обавеза да се у одређеним ситуацијама и након тога плаћа део цене грејања утемељена на одредбама Закона о комуналним делатностима. Ово из разлога што даљински систем грејања у техничко-технолошком смислу представља сложени систем у коме пружање или непружање услуге једном кориснику може да има последица и на пружање услуга другим корисницима. Пошто је снабдевање топлотном енергијом делатност од општег интереса, обавеза јавног предузећа је да и након искључења одређеног тарифног купца свим осталим корисницима услуге у истом објекту обезбеди уредно и континуирано снабдевање, што значи да када су корисници међусобно повезани заједничким инсталацијама – разводном мрежом, део кућне инсталације тарифног купца који је тражио искључење не може бити искључен из система грејања, већ мора, због осталих корисника, остати у функцији. Будући да на тај начин и тарифни купац који је искључен наставља да прима одређену количину топлотне енергије преко заједничких уграђених инсталација, утврђивање одговарајуће обавезе како је то учињено оспореном одредбом члана 63. Одлуке, по оцени Уставног суда, није несагласно са законом. Уставни суд указује да је изнети став заузео у поступку оцене законитости истоврсних општих аката других јединица локалне самоуправе (видети решење Уставног суда IУл-14/2008 од 18. децембра 2008. године, „Билтен“ Уставног суда 2/2008, стр. 187).

У односу на наводе подносиоца иницијативе да висина накнаде одређена оспореном одредбом Одлуке није правилна и правична и да је оспорена одредба непримењива, Уставни суд истиче да, полазећи од својих надлежности утврђених одредбама члана 167. Устава, није надлежан да се упушта у оцену оправданости и целисходности оспореног решења, односно да цени да ли прописани проценат одражава реалну вредност трошкова производње и испоруке топлотне енергије која се и поред обустављања, због техничко-технолошког јединства система, у одређеном обиму испоручује кориснику, нити да цени да ли је оспорено решење могуће применити у пракси.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 63. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом и стога, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу није прихватио.

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

Решење Уставног суда

6.5 Самодопринос

Одлука о увођењу самодоприноса за подручје месне заједнице Златибор („Општински службени гласник“, број 8/06)

Оспореном Одлуком предвиђено је њено повратно дејство, обвезници самодоприноса одређени супротно закону, Одлука не садржи одредбе о начину остваривања надзора грађана у наменском коришћењу средстава, нити податак о укупном износу средстава која се прикупљају, затим о начину вођења евиденције о средствима, нити о начину враћања средстава која се остваре изнад износа који је оспореном Одлуком морао бити одређен. Имајући у виду да без одредаба оспорене Одлуке за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом, као и одредаба за које је утврђено да их оспорена Одлука не садржи, а које Закон прописује као обавезне елементе, Одлука не може опстати у правном поретку, Уставни суд је оценио да је Одлука у целини несагласна са Уставом и законом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о увођењу самодоприноса за подручје месне заједнице Златибор („Општински службени гласник“, број 8/06) није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба чл. 1, 3, 4. и 8. Одлуке наведене у изреци. Иницијатори сматрају да одредба члана 1. Одлуке, која предвиђа да се самодопринос уводи за период од 15. јуна 2006. године, није у сагласности са чланом 197. став 1. Устава којим је утврђена забрана ретроактивне примене општих аката, да су чланом 3. Одлуке обвезници самодоприноса утврђени на начин који је несагласан са чланом 23. Закона о финансирању локалне самоуправе, да члан 4. утврђује основицу за обрачун и наплату самодоприноса, без изузимања оних зарада и прихода од имовине на које се не плаћа порез на доходак грађана у смислу одредаба Закона о порезу на доходак грађана, као и да је из формулације члана 8. Одлуке нејасно на примену којих прописа ова одредба упућује када одређује да „у погледу наплате, обрачуна, камате, повраћаја и др. примењиваће се прописи који важе за опорезивање грађана“. Такође, наводе да поступак доношења оспорене Одлуке није у сагласности са законом, јер је „тотална непознаница коме је омогућено да се о самодоприносу изјасни, ко се све изјаснио, какви су резултати тог изјашњавања, од ког броја грађана је рачуната већина, итд.“ Осим тога, у Одлуци „не стоји на основу каквог и

којег извештаја или записника одговарајућег иницијалног одбора, односно одбора или комисије за прикупљање потписа и којих и каквих резултата ... се доноси ова Одлука“, па сматрају да је свим грађанима месне заједнице морало бити омогућено да сазнају и имају увид да ли је постојала већина која се својим потписима изјаснила за увођење месног самодоприноса.

У одговору на иницијативу, истиче се да оспорена Одлука нема ретроактивну примену, јер је период од 15. јуна 2006. године до 15. јуна 2011. године период за који се самодопринос уводи, а оспорена Одлука је објављена и ступила на снагу 6. јануара 2007. године, док је њена примена започела од 29. јануара 2007. године, о чему се достављају као доказ писмена обавештења обвезницима самодоприноса о времену и почетку уплате самодоприноса. Такође се наводи да су нетачни наводи који се односе на оспорену одредбу члана 3. Одлуке, јер су у поступку доношења оспорене Одлуке учествовали како грађани који имају изборно право и пребивалиште, тако и они који на подручју месне заједнице имају непокретну имовину, а у поступку изјашњавања учествовали су и пензионери, иако нису били обвезници самодоприноса. У односу на наводе који се односе на одредбе чл. 4. и 8. Одлуке у погледу начина формулисања ових одредаба, истиче се да су наводи иницијатора нејасни, а да су наведене одредбе сагласне члану 93. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04). За наводе подносилаца иницијативе да су резултати гласања били непознати, у одговору се истиче да су неосновани и да је статутом општине и статутом месне заједнице предвиђено да су све одлуке месне заједнице јавне, да се у њих може извршити увид и да је право сваког грађанина да буде обавештен о раду и одлукама своје месне заједнице, те да су подносиоци иницијативе били обавештени о својим правима на доступност информација.

Полазећи од разлога оспоравања наведене Одлуке, као и одговарајућих одредаба Устава Републике Србије и закона, Уставни суд је, на седници одржаној 17. јуна 2010. године, донео Решење о покретању поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о увођењу самодоприноса за подручје месне заједнице Златибор („Општински службени гласник“, број 8/06).

У одговору на Решење о покретању поступка, поред навода из датог одговора на иницијативу, истиче се да оспорена Одлука није имала повратно дејство, јер је њена примена почела тек након истека рока од осам дана од дана објављивања у „Општинском службеном гласнику“ и да је увођење 15. јуна 2006. године као дана од када се уводи самодопринос везано за тренутак истицања ранијег самодоприноса за ову месну заједницу. У односу на члан 3. Одлуке, наводи се да су за одлуку гласали грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју ове месне заједнице, као и грађани који немају изборно право и пребивалиште, али имају непокретну имовину, те да је неспорно да средства самодоприноса која се прикупе на подручју Златибора равноправно побољшавају услове коришћења непокретности како грађана тако и повремених становника овог туристичког места.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да су оспорену Одлуку, којом се самодопринос уводи за период од 15. јуна 2006. године до 15. јуна

2011. године, донели грађани месне заједнице Златибор, на основу одредаба члана 89. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), те да су ове одредбе Закона престале да важе даном почетка примене Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), 1. јануара 2007. године. Одлука је објављена у „Општинском службеном гласнику“ општине Чајетина, број 8/06 од 29. децембра 2006. године и ступила је на снагу осмог дана од дана објављивања.

Оспореним одредбама Одлуке утврђено је: да се уводи самодопринос у новцу, за подручје месне заједнице Златибор, за период од 15. јуна 2006. године до 15. јуна 2011. године (члан 1); да ће се средства самодоприноса користити за – учешће у изградњи Дома здравља са службом хитне помоћи, реконструкцију и изградњу водоводне и канализационе мреже, изградњу јавне расвете, реконструкцију нисконапонске електро мреже, изградњу саобраћајница и пешачких стаза, уређење језера, изградњу спортских објеката, учешће у изградњи цркве и гробља, помоћ културно спортским организацијама и изградњу зграда за потребе месне заједнице (члан 2); да су обвезници самодоприноса радни људи и грађани чије је пребивалиште на територији месне заједнице Златибор и грађани и радни људи који на територији месне заједнице Златибор имају непокретну имовину (члан 3); да основицу за обрачун и наплату самодоприноса у новцу, чине лична примања и вредност имовине утврђене на начин како је то утврђено прописима о опорезивању по претходном умањењу обрачунатих пореза и доприноса и то по следећим стопама – 2% на зараде, плате и друга лична примања по основу радног односа, 2% на приход од самосталних делатности за обвезнике који порез на доходак плаћају према стварно утврђеном нето приходу, 2% на приход од самосталних делатности за обвезнике који порез на доходак плаћају према паушално утврђеном нето приходу, 0,15% на приход од имовине (стамбене зграде, зграде које се привремено користе за одмор и рекреацију, незавршене грађевинске објекте који се не користе) на основицу на коју се утврђује порез на имовину, а за незавршене грађевинске објекте на основицу коју чини тржишна вредност објекта у стању у коме су изграђени у моменту утврђивања вредности од стране надлежне комисије, 2% приход од непокретности који се остварују услугама путницима и туристима преко посредничке организације, као и 10% на валоризовани катастарски приход (члан 4); да обрачун и наплату самодоприноса врше исплатиоци зараде, односно плата и других примања по основу радног односа, истовремено са уплатом пореза и доприноса и подручна јединица јавних прихода у роковима који важе за обрачун и наплату пореза и доприноса (члан 5); да ће се средства месног самодоприноса уплаћивати и водити на рачуну који се води код Управе за трезор у Чајетини (члан 6); да ће се остваривање надзора радних људи и грађана Месне заједнице Златибор над прикупљеним и употребљеним средствима самодоприноса вршити преко финансијског плана и завршног рачуна, који усваја Савет Месне заједнице и непосредно увидом у евиденцију која се води о средствима самодоприноса (члан 7); да ће се у погледу принудне наплате, обрачуна камате, повраћаја

и др. примењивати прописи који важе за опорезивање грађана (члан 8); да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Општинском службеном гласнику“ (члан 9).

Устав Републике Србије утврђује: да су јединице локалне самоуправе општине, градови и град Београд, као и да се послови јединице локалне самоуправе финансирају из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединици обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине (члан 188. ст. 1. и 4); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1).

За оцену законитости оспорене Одлуке од значаја су одредбе Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06).

Закон о локалној самоуправи прописује: да ради задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју, јединице локалне самоуправе могу да образују месне заједнице или друге облике месне самоуправе, у складу са законом и статутом (члан 8); да се средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе обезбеђују из средстава утврђених одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и самодопринос (члан 75. став 1. тачка 1)).

Законом о финансирању локалне самоуправе је прописано: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији укључујући и приход од самодоприноса (члан 6. тачка 15)); да одлука о увођењу самодоприноса садржи потребе, односно намене за које се средства прикупљају, подручје на коме се средства прикупљају, време за које се средства прикупљају, укупан износ средстава која се прикупљају, обвезнике, начин и рокове извршавања самодоприноса, као и лица која се ослобађају те обавезе, висину самодоприноса (основица, пропорционална стопа и др.), начин вођења евиденције о средствима, износ и јединицу мере прерачунавања када се самодопринос изражава у раду, превозничким и другим услугама, начин остваривања надзора грађана у наменском коришћењу средстава, те начин враћања средстава која се остваре изнад износа који је одлуком одређен (члан 21); да одлуку доносе грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају, односно да одлуку доносе и грађани који немају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају, ако на том подручју имају непокретну имовину, а средствима се побољшавају услови коришћења те имовине, као и да се одлука сматра донетом када се за њу изјасни већина од укупног броја грађана из ст. 1. и 2. овог члана (члан 23); да се основица самодоприноса уређује одлуком, а ако одлуком није друкчије одређено, основицу самодоприноса чине зараде (плате) запослених, приходи од пољопривреде и шумарства и приходи од самосталне делатности, на које се плаћа порез на доходак грађана у складу са законом који уређује порез на доходак грађана, пензије остварене у земљи и иностранству, односно вредност имовине

на коју се плаћа порез на имовину, у складу са законом који уређује порез на имовину (члан 26); да се самодопринос не може уводити на примања и имовину који су законом изузети од опорезивања (члан 27. став 1); да се обрачун и наплата самодоприноса врши на начин и у роковима одређеним одлуком, осим у случају када се обрачун врши системом пореза по одбитку, а у случају када се обрачун врши системом пореза по одбитку, обавеза је исплатиоца да приликом сваке исплате одговарајућег прихода, обрачуна и уплати самодопринос на тај приход и да ако се обрачун и извршење наплате одлуком не уреде на други начин, обрачун и наплату самодоприноса из личног примања, од ауторских права, патената и техничких унапређења и других личних примања, односно прихода на које се плаћа порез у проценту од сваког оствареног бруто прихода, дужни су да врше исплатиоци тих личних примања, односно прихода, истовремено са уплатом одговарајућих пореза и доприноса, а из пензија – приликом њиховог обрачуна (члан 28); да се у погледу начина утврђивања самодоприноса, обрачунавања, застарелости, наплате, рокова за плаћање, обрачуна камате и осталог што није посебно прописано овим законом, сходно примењују одредбе закона којим се уређује порески поступак и пореска администрација (члан 30).

Одлучујући о уставности и законитости одредаба Одлуке за које је Решењем IУл-322/2009 од 17. јуна 2010. године покренут поступак, Уставни суд је утврдио следеће:

Одредба члана 1. оспорене Одлуке у делу који гласи: „од 15. јуна 2006. године“ није сагласна члану 197. став 1. Устава у коме је утврђена забрана повратног дејства општих аката, имајући у виду да је оспорена Одлука објављена 29. децембра 2006. године и да је ступила на снагу 6. јануара 2007. године, а да се њоме самодопринос уводи за период почев од 15. јуна 2006. године, што оспореној Одлуци даје повратно дејство, без обзира на почетак њене фактичке примене.

Одредбе члана 3. оспорене Одлуке, којима је прописано да су обвезници самодоприноса грађани који имају пребивалиште на територији месне заједнице Златибор, независно од тога да ли имају и изборно право на територији ове месне заједнице, као и грађани који на тој територији имају непокретну имовину, независно од тога да ли се средствима од самодоприноса побољшавају услови коришћења те имовине, нису сагласне са законом, будући да наведеним одредбама нису у потпуности прописани услови, у смислу члана 23. ст. 1. и 2. Закона о финансирању локалне самоуправе, који су неопходни да би ова лица могла бити обвезници самодоприноса, јер само лица која имају право да учествују у доношењу одлуке о увођењу самодоприноса могу бити и његови обвезници. Такође је оцењено да се не могу прихватити наводи из одговора на иницијативу да се подразумева да средства самодоприноса која се прикупе на подручју Златибора „равноправно побољшавају услове коришћења непокретности“, без обзира на то да ли их грађани трајно или повремено користе.

Одредба члана 7. оспорене Одлуке, која прописује да ће се остваривање надзора радних људи и грађана Месне заједнице Златибор над прикупљеним

и употребљеним средствима самодоприноса вршити преко финансијског плана и завршног рачуна који усваја Савет месне заједнице, односно непосредним увидом у евиденцију, није сагласна са одредбом члана 21. тачка 9) Закона о финансирању локалне самоуправе, којом је прописано да одлука о увођењу самодоприноса, поред осталог, садржи начин остваривања надзора грађана у наменском коришћењу средстава.

Поред тога, Одлука не садржи податак о укупном износу средстава која се прикупљају, затим о начину вођења евиденције о средствима, нити о начину враћања средстава која се остваре изнад износа који је оспореном Одлуком морао бити одређен, а који представљају обавезне елементе одлуке о увођењу самодоприноса, сагласно члану 21. тач. 4), 7) и 10) Закона о финансирању локалне самоуправе.

Имајући у виду да без одредаба оспорене Одлуке за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом, као и одредаба за које је утврђено да их оспорена Одлука не садржи, а које Закон прописује као обавезне, Одлука не може опстати у правном поретку, Уставни суд је оценио да је оспорена Одлука у целини несагласна са Уставом и законом.

Како Устав одредбом члана 195. став 1. утврђује принцип да сви општи акти у Републици Србији морају бити у сагласности са законом, то оспорена Одлука која није сагласна закону није сагласна ни Уставу.

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

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

Одлука Уставног суда

Број ПУл-322/2009 од 10. фебруара 2011. године („Службени гласник РС“, број 21/11)

7. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ

7.1 Општи акти јавних предузећа и других привредних друштава

Колективни уговор Градског саобраћајног предузећа „Београд“,
број 9200 од 22. октобра 2009. године
– члан 94. став 3.

Свим овлашћеним представницима синдикалних организација законом је гарантовано право на плаћено одсуство ради обављања синдикалне функције, а потписници колективног уговора су једино овлашћени да одреде број плаћених часова у зависности од броја чланова синдикалне организације. Како је одредбама Општег и Посебног колективног уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности у Београду утврђена обавеза послодавца да споразумно са синдикатима обезбеди одређени број плаћених часова и представницима репрезентативног и представницима нерепрезентативних синдиката, оспореном одредбом појединачног Колективног уговора, којом је предвиђено да синдикални повереници, односно председници синдикалних подружница, који имају број чланова мањи од 7,5% од укупног броја запослених код послодавца, не остварују право на плаћене часове за обављање синдикалне функције, повређен је законски принцип према коме колективни уговор не може да садржи одредбе којима се запосленима дају мања права од права која су утврђена законом и општим и посебним колективним уговором.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 94. став 3. Колективног уговора Градског саобраћајног предузећа „Београд“, број 9200 од 22. октобра 2009. године, није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 94 став 3. Колективног уговора Градског саобраћајног предузећа „Београд“, број 9200 од 22. октобра 2009. године. По мишљењу подносиоца иницијативе, одредба члана 94. став 3. оспореног Колективног уговора, којом је предвиђено да синдикални повереници, односно председници синдикалних подружница, који имају број чланова мањи од 7,5% од укупног броја запослених код послодавца, не остварују право на плаћене часове за обављање синдикалне функције, сагласно одредбама овог уговора, супротна је одредби члана 55. Устава Републике Србије и Конвенцији

Међународне организације рада број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права. Ово из разлога што се оспореном одредбом наведеног Колективног уговора нарушава слобода синдикалног удруживања и право на слободно образовање синдикалне организације и слободно приступање тим организацијама. Осим тога, Закон о раду не прописује ограничење у погледу остваривања права на плаћено одсуство овлашћених представника синдиката како је то предвиђено оспореном одредбом Колективног уговора.

У одговору доносиоца акта на наводе иницијативе, истакнуто је да је одредбом члана 211. став 1. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) регулисано право овлашћених представника синдиката на плаћено одсуство ради обављања синдикалне функције у складу са колективним уговором или споразумом послодавца и синдиката, сразмерно броју чланова синдиката. У одговору се, такође, наводи да одредба члана 211. став 1. Закона о раду упућује послодавца да питање плаћеног одсуства овлашћеним представницима синдиката регулише колективним уговором или споразумом послодавца и синдиката, а у одсуству колективног уговора непосредно се примењују одредбе Закона о раду.

У претходном поступку утврђено је да су оспорени Колективни уговор Градског саобраћајног предузећа „Београд“ закључили Синдикална организација ГСП „Београд“ и Синдикална организација запослених ГСП „Београд“ – РАЈ, као репрезентативни синдикати у предузећу, генерални директор предузећа и градоначелник града Београда као овлашћени орган оснивача 22. октобра 2009. године, на основу члана 247. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) и члана 82. Посебног колективног уговора за јавна предузећа у комунално и стамбеној делатности у Београду („Службени лист града Београда“, број 16/09). Овим колективним уговором уређују се права, обавезе и одговорности запослених у Градском саобраћајном предузећу „Београд“, заштита запослених из области радних односа, зараде, накнаде зарада и друга примања запослених, право синдиката и послодавца, као и међусобни односи оснивача, послодавца и репрезентативних синдиката (члан 1). Према оспореној одредби члана 94. став 3. Колективног уговора, синдикални повереници, односно председници синдикалних подружница, који имају број чланова мањи од 7,5% од укупног броја запослених код послодавца, не остварују право на плаћене часове месечно за обављање синдикалне функције, сагласно одредбама овог Уговора.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења (члан 55. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности и друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тачка 8); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, односно да не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, као и да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења,

политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 194. ст. 3. и 4. и члан 195. став 1).

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 овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама, као и колективни уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то овим законом одређено (члан 1); да колективни уговор код послодавца, правилник о раду и уговор о раду морају бити сагласни са законом, а код послодаваца, који су чланови удружења и послодаваца – учесника колективног уговора, односно који нису чланови удружења послодаваца, а на које се колективни уговор примењује на основу одлуке министра – и са општим и посебним колективним уговором (члан 4. став 2); 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, а општим актом и уговором о раду могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није другачије одређено (члан 8); да се колективним уговором код послодавца не могу се утврдити мања права и неповољни су услови рада запосленог од права и услова утврђених општим, односно посебним колективним уговором који обавезује тог послодавца (члан 10. став 2); 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 (члан 211. став 1), а ако колективни уговор или споразум из става 1. овог члана није закључен, овлашћени представник синдиката за обављање синдикалне функције има право на 40 плаћених часова рада месечно ако синдикат има најмање 200 чланова и по један час месечно за сваких следећих 100 чланова и на сразмерно мање плаћених часова ако синдикат има мање од 200 чланова (члан 211. став 2); да је колективним уговором или споразумом из става 1. овог члана могуће утврдити да овлашћени представник синдиката у потпуности буде ослобођен обављања послова за које је закључен уговор о раду, а ако колективни уговор или уговор из става 1. овог члана није закључен, представник подружнице и члан органа синдиката имају право на 50% плаћених часова из става 2. овог члана (члан 211. ст. 3. и 4); да колективни уговор код послодавца за јавна предузећа и јавне службе закључује оснивач, односно орган који он овласти, репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац, а у име послодавца колективни уговор потписује директор (члан 247).

Према одредбама члана 57. Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, бр. 50/09, 104/08 и 8/09), послодавац је у обавези: да представницима синдиката омогући одсуствовање са рада ради реализације програмских активности и присуствовања синдикалним састанцима, конференцијама, седницама, семинарима и конгресима, по позиву органа који организује

састанак (став 1); да за едукативне семинаре и сл. а према одлуци надлежног органа синдиката, омогући одсуствовање са рада представницима синдиката у трајању од најмање 7 радних дана годишње (став 2); да представницима синдиката који су изабрани у више органе синдиката омогући одсуствовање са рада за учествовање у раду тих органа, уз приложен позив (став 3); да представницима синдиката који заступају чланове синдиката организоване у посебна удружења у оквиру синдиката (рекреација, каса узајамне помоћи и сл.) омогући рад у складу са правилницима тих удружења (став 4).

Према одредбама члана 68. ал. 3. и 4. Посебног колективног уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности у Београду („Службени лист града Београда“, број 16/09), послодавац је дужан да председнику синдикалне подружнице и синдикалном поверенику репрезентативног синдиката споразумно обезбеди утврђен број плаћених часова месечно за обављање његове функције, а ако се споразум не постигне, једну половину од неплаћених часова који се обезбеђују за председника тог синдиката, као и да представницима синдикалних организација и синдикалним повереницима других (нерепрезентативних) синдиката споразумно обезбеди број плаћених часова месечно за обављање функције, у складу са законом.

Из наведених одредаба Устава, закона и колективних уговора, а посебно одредбе члана 211. став 1. Закона о раду, произлази, по оцени Уставног суда, да је свим овлашћеним представницима синдикалних организација законом гарантовано право на плаћено одсуство ради обављања синдикалне функције и да се оно као такво не може ускратити на начин како је то предвиђено оспореном одредбом предметног Колективног уговора. Потписници колективног уговора су једино овлашћени да одреде број плаћених часова представницима свих синдикалних организација ради обављања синдикалних активности у зависности од броја чланова синдикалне организације, како је то прописано одредбом члана 211. став 1. Закона о раду. Имајући у виду да је одредбама Општег и Посебног колективног уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности у Београду утврђена обавеза за послодавца да споразумно са синдикатима обезбеди одређени број плаћених часова како представницима репрезентативног тако и представницима нерепрезентативних синдиката, Уставни суд је оценио да је оспореном одредбом Колективног уговора повређен и законски принцип садржан у одредбама чл. 8. и 10. Закона о раду, према коме колективни уговор не може да садржи одредбе којима се запосленима дају мања права од права која су утврђена законом и општим и посебним колективним уговором.

С обзиром на то да је оспорена одредба Колективног уговора несагласна са законом, самим тим несагласна је и са уставним принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 1. Устава. Такође, Уставни суд констатује да се оспореном одредбом Колективног уговора доводи у питање и остваривање слободе синдикалног удруживања зајемчене чланом 55. став 1. Устава.

Будући да је у току претходног поступка правно стање у овој уставноправној ствари потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају

поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

На основу свега изложеног и одредбе члана 45. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 94. став 3. Колективног уговора наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“

Одлука Уставног суда

Број ИУо-18/2010 од 24. марта 2011. године (,Службени гласник РС“, број 30/11)

**Колективни уговор за ПД Рударски басен „Колубара“ д. о. о. Лазаревац,
број 3964 од 7. фебруара 2007. године са изменама и допунама
– члан 51. ст. 5. и 6 и члан 64. став 1. тач. 3) и 4)**

Оспорена одредба којом је предвиђено да зарада запослених представља пословну тајну послодавца није питање које је предмет законског уређивања, већ спада у домен пословне политике послодавца са којом се синдикат, као представник запослених, сагласио потписивањем Колективног уговора, те се таквом одредбом Колективног уговора запосленима не дају мања права, нити се утврђују неповољнији услови рада од права која су дата и услова рада који су утврђени Законом.

Како из одредбе члана 179. став 1. тачка 2) Закона о раду изричито произлази да ће се општим актом (колективним уговором или правилником о раду ако колективни уговор није закључен) утврдити шта се све сматра повредом радне обавезе, оспорена одредба Колективног уговора, којом је предвиђено да свако неовлашћено давање информација о заради, сопственој или другог запосленог, представља повреду радне обавезе, није несагласна закону.

Имајући у виду да рад ноћу није посебно вреднован приликом утврђивања основне зараде запослених и да је оспореним Колективним уговором предвиђено увећање зараде по овом основу у висини од 45% (од основице), што је изнад минимума прописаног Законом и Општим колективним уговором, прописивање таквог увећања није несагласно са законом, а питање да ли је предвиђени проценат увећања зараде нереално висок с обзиром на финансијску ситуацију привредног друштва тиче се оправданости предвиђених решења и њихова оцена није у надлежности Уставног суда.

Међутим, оспорена одредба члана 64. став 1. тачка 4) Колективног уговора, којом је предвиђено увећање зараде по основу рада у сменама, имајући у виду да је одредбама члана 55. истог колективног уговора рад у сменама већ вреднован приликом утврђивања основне зараде запослених, као и да се, сагласно изричитој одредби члана 108. став 1. тачка 2) Закона

о раду, по овом основу колективним уговором не може утврдити право запослених на увећану зараду, није сагласна са законом, а самим тим, на основу одредбе члана 195. став 1. Устава, није сагласна ни са Уставом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 64. став 1. тачка 4) Колективног уговора за ПД Рударски басен „Колубара“ д. о. о. Лазаревац, број 3964 од 7. фебруара 2007. године, са изменама и допунама број 9211/437 од 6. јуна 2007. године, број 2-01-4110-738/411 од 23. маја 2008. године, број 2-01-4110-1875/808 од 29. септембра 2008. године, број 2-01-5773/986 од 10. новембра 2008. године, број 2-01-17-10/12 од 6. јануара 2010. године, број 2-01-17-222/78 од 5. фебруара 2010. године и број 2-01-17-566/284 од 31. марта 2010. године, није у сагласности са Уставом и законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 51. ст. 5. и 6. и члана 64. став 1. тачка 3) Колективног уговора из тачке 1.

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 51. и 64. Колективног уговора код послодавца РБ „Колубара“ д. о. о. Лазаревац. У иницијативи се наводи да је оспорени Колективни уговор донет 2007. године, да је више пута мењан и допуњаван и да је у истоветном тексту на снази, на основу Колективног уговора број 2-01-17-10 и број 12 од 6. 1. 2010. године о продужетку важења и изменама и допунама Колективног уговора за ПД РБ „Колубара“ д. о. о. Лазаревац. Иницијатор оспорава уставност и законитост одредаба члана 51. Колективног уговора у делу којим је предвиђено да зарада запослених представља пословну тајну и да свако неовлашћено давање информација о заради, било сопственој или заради другог запосленог, представља повреду радне обавезе, сматрајући да су оспорене одредбе незаконите, јер се запосленима намећу веће обавезе и одговорности од оних утврђених Законом о раду, као и да се њима повређује право зајемчено чланом 23. Устава, којим је утврђено да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите. У односу на члан 64. Колективног уговора, иницијатор наводи да одредбе овог члана којима је предвиђено да се зарада запосленог за рад ноћу (између 22–26 часова) увећава за 45%, а за рад у сменама до 26%, нису сагласне одредби члана 108. став 1. тачка 2) Закона о раду којом је прописано да запослени има право на увећану зараду у висини утврђеној општим актом и уговором о раду за рад ноћу и рад у сменама, ако такав рад није вреднован при утврђивању основне зараде, најмање 26%. Иницијатор даље указује да је Врховни суд Србије заузео став да се Законом прописано увећање зараде од

најмање 26% не односи кумулативно на оба основа увећања, а што проистиче и из граматичког тумачења ове законске норме, те да је стога несагласна закону одредба Колективног уговора према којој увећање зараде по основу рада у сменама износи „до“ 26%, а не „најмање“ 26%, како је предвиђено Законом о раду. Са друге стране, по мишљењу иницијатора, послодавац је прихватањем да се зарада запослених за рад ноћу увећава 45% сам себе обавезао на плаћање знатно већег процента за ноћни рад него што је то предвиђено законском одредбом, а што је нереално висок проценат с обзиром на материјалну и финансијску ситуацију овог привредног друштва, посебно када се има у виду да укупно увећање зараде по оба основа износи чак 71%, а да право на ово увећање остварује знатан број запослених, јер је рад у сменама организован тако да и друга и трећа смена обухватају и рад ноћу.

Уставни суд је поднету иницијативу доставио на одговор доносиоцу оспореног акта Привредном друштву за производњу, прераду и транспорт угља Рударски басен „Колубара“ д. о. о. Лазаревац, али како доносилац акта у остављеном року, а ни накнадно није одговорио, стекли су се услови да Уставни суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), настави поступак.

У спроведеном поступку Суд је утврдио да се иницијативом оспорава Колективни уговор за ПД Рударски басен „Колубара“ д. о. о. Лазаревац, број 3964 од 7. фебруара 2007. године, са изменама и допунама број 9211/437 од 6. јуна 2007. године, број 2-01-4110-738/411 од 23. маја 2008. године, број 2-01-4110-1875/808 од 29. септембра 2008. године, број 2-01-5773/986 од 10. новембра 2008. године, број 2-01-17-10/12 од 6. јануара 2010. године, број 2.01-17-222/78 од 5. фебруара 2010. године и број 2-01-17-566/284 од 31. марта 2010. године. Увидом у Колективни уговор, а полазећи од навода иницијативе, утврђено је да се оспоравају одредбе члана 51. ст. 5. и 6. и члана 64. став 1. тач. 3) и 4), којима је предвиђено: да зарада запослених представља пословну тајну Послодавца и да свако неовлашћено давање информација о заради, било сопственој или заради другог запосленог, представља повреду радне обавезе (члан 51. ст. 5. и 6); да се основна зарада запосленог увећава за рад ноћу (између 22-6 часова) – 45%, а за рад у смени – до 26% (члан 64. став 1. тач. 3) и 4)). За оцену законитости оспорених одредаба члана 64. Колективног уговора од значаја су и одредбе члана 55. ст. 1, 5. и 6. овог општег акта којима је предвиђено: да се коефицијент послова сваког радног места утврђује на основу сложености послова, одговорности у раду и услова рада, у складу са табеларним делом коефицијената типских радних места, који споразумно утврђују Послодавац и Синдикат (став 1), да се услови рада утврђују на основу радне околине у којој се обављају послови и сменског рада, при чему се под сменским радом подразумева рад у две или више смена у току радног дана, када на истим средствима за рад раде наизменично најмање два запослена или две групе запослених (став 5) и да ће сменски рад бити посебно вреднован методологијом за вредновање послова за одређивање основне зараде, Анексом Колективног уговора код Послодавца (став 6).

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), а одредбом члана 23. став 1. Устава, на чију повреду указује иницијатор, јемчи се достојанство и слободан развој личности тако што се утврђује да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите.

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) прописано је: да се овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, те да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то овим законом одређено (члан 1); да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора (члан 3. став 1); да општи и посебни колективни уговор морају бити у сагласности са законом, да колективни уговор код послодавца, правилник о раду и уговор о раду морају бити у сагласности са законом, а код послодавца из чл. 256. и 257. овог закона (послодавац који је члан удружења послодаваца које је било учесник колективног уговарања при закључивању општег, односно посебног колективног уговора и послодавац који није члан удружења, али је надлежни министар одлучио да се и на њега примењује колективни уговор или поједине његове одредбе) морају бити у сагласности и са општим и посебним колективним уговором (члан 4); да колективни уговор и правилник о раду (у даљем тексту: општи акт) и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени овим законом, а да се општим актом могу утврдити већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено (члан 8); да запослени има право на увећану зараду у висини утврђеној општим актом и уговором о раду, и то, поред осталог, за рад ноћу и рад у сменама, ако такав рад није вреднован при утврђивању основне зараде – најмање 26% од основице (члан 108. став 1. тачка 2)); да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог, његово понашање и потребе послодавца, и то, поред осталог, ако запослени својом кривицом учини повреду радне обавезе утврђене општим актом или уговором о раду (члан 179. став 1. тачка 2)).

Одредбама члана 24. став 1. тач. 2. и 3. Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 104/08-Анекс I и 8/09-Анекс II) предвиђено је да запослени има право на увећану зараду за рад ноћу, ако такав рад није вреднован при утврђивању основне зараде – најмање 30% од основице, а за рад у сменама, ако такав рад није вреднован при утврђивању основне зараде – најмање 26% од основице. На основу чл. 1. и 2. Анекса II

Општег колективног уговора, у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога, привремено је одложена примена, између осталог, одредбе члана 24. став 1. тачка 2) овог уговора, с тим што ће се датум почетка примене одредити новим Анексом Општег колективног уговора, у складу са Споразумом.

Оцењујући основаност навода иницијатора Уставни суд најпре указује да из одредаба Закона о раду следи да се права, обавезе и одговорности запослених из радног односа и по основу рада не уређују само законом, већ и колективним уговорима, при чему Закон оставља широк простор учесницима колективног преговарања да низ питања везаних за права, обавезе и одговорности запослених уреде слободном вољом, с тим што су границе њихове слободно изражене воље одређене тиме да колективни уговор не може да садржи одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом и да се запосленом не могу дати већа права и утврдити повољнији услови рада од оних који су дати, односно утврђени законом, ако је самим законом тако одређено. То дакле значи да сва права, обавезе и одговорности запослених из радног односа и по основу рада која нису уређена законом могу бити предмет уређивања у колективном уговору, и то на начин како се учесници колективног преговарања споразумеју, као и да се колективним уговором запосленима могу дати већа права и утврдити повољнији услови рада у свим случајевима у којима императивним одредбама закона није другачије одређено.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је у односу на одредбу члана 51. став 5. оспореног Колективног уговора код послодавца, којом је предвиђено да зарада запослених представља пословну тајну послодавца, утврдио да ово питање није предмет законског уређивања, јер у суштини питање да ли ће се зарада, тачније подаци о заради запослених, сматрати пословном тајном или не представља право запосленог из радног односа, нити се њиме утврђују услови рада, већ се ради о питању које спада у домен пословне политике послодавца са којом се синдикат, као представник запослених, сагласио потписивањем Колективног уговора. Из наведених разлога, по оцени Уставног суда, оспореном одредбом Колективног уговора се запосленима не дају мања права, нити се утврђују неповољнији услови рада од права која су дата и услова рада који су утврђени Законом, те зато није несагласна са Законом о раду, а њену целисходност, полазећи од одредаба члана 167. Устава, Суд није надлежан да цени. У односу на оспорену одредбу става 6. истог члана Колективног уговора, којом је предвиђено да свако неовлашћено давање информација о заради, сопственој или другог запосленог, представља повреду радне обавезе, Уставни суд указује да из одредбе члана 179. став 1. тачка 2) Закона о раду изричито произлази да ће се општим актом (колективним уговором или правилником о раду ако колективни уговор није закључен) утврдити шта се све сматра повредом радне обавезе, те стога Уставни суд налази да ни ова одредба није несагласна закону. Везано за указивање иницијатора да оспорене одредбе члана 51.

Колективног уговора нису сагласне са Уставом зајемченим правом на људско достојанство, Уставни суд је оценио да се одређивање да су подаци о зарадама запослених пословна тајна и утврђивање обавезе запослених да не могу неовлашћено давати информације о својој или туђој заради, не може довести ни у уставноправну, ни у логичку везу са повредом или угрожавањем људског достојанства. С обзиром на изложено, по оцени Уставног суда, не могу се прихватити као основани ни наводи иницијатора о неуставности оспорених одредаба Колективног уговора.

Поводом оспоравања одредаба члана 64. став 1. тач. 3) и 4) Колективног уговора, којима је предвиђено увећање основне зараде запосленог за рад ноћу – 45%, а за рад у смени – до 26%, Уставни суд најпре указује да се предвиђени проценат увећања основне зараде, иако то није изричито одређено, сагласно одредбама члана 108. став 1. Закона о раду, може односити само на проценат увећања основице за обрачун зараде, а не на увећање укупне основне зараде која је, према члану 53. Колективног уговора, производ коефицијента посла радног места, вредности радног сата и месечног фонда остварених сати рада. У односу на мишљење иницијатора да предвиђени проценат увећања зараде по наведеним основима није у складу са одредбом члана 108. став 1. тачка 2) Закона о раду, Уставни суд истиче следеће: да су означеном законском одредбом рад ноћу и рад у сменама прописани као основ за увећање зараде запосленог, да по овим основима запослени има право на увећану зараду у висини утврђеној општим актом, дакле колективним уговором (и, на основу њега, уговором о раду), да проценат увећања зараде који се утврђује општим актом износи најмање 26% од основице и да запосленом припада право на увећану зараду по овим основима под условом да рад ноћу, односно рад у сменама, није вреднован приликом утврђивања основне зараде. Имајући у виду да рад ноћу, како је Уставни суд утврдио увидом у оспорени Колективни уговор, није посебно вреднован приликом утврђивања основне зараде запослених и да је одредбом члана 64. став 1. тачка 3) Колективног уговора предвиђено увећање зараде по овом основу у висини од 45% (од основице), дакле изнад минимума прописаног Законом, а такође и изнад минимума предвиђеног чланом 24. став 1. тачка 2) Општег колективног уговора, Суд је оценио да оспорена одредба није несагласна са законом. Питања која иницијатор истиче као спорна, а која се односе на то да је предвиђени проценат увећања зараде нереално висок с обзиром на финансијску ситуацију у којој се ово привредно друштво налази и да је процес рада нерационално организован тако да рад и у другој и у трећој смени обухвата рад ноћу, при чему у несразмерном односу, представљају питања која се тичу оправданости предвиђених решења и значајна су становишта успешног пословања и економичне организације рада РБ „Колубара“ д. о. о. Лазаревац, али њихова оцена није у надлежности Уставног суда. Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да у овом делу поднета иницијатива није основана.

На основу свега претходно изнетог, Уставни суд је нашао да поводом поднете иницијативе нема основа за покретање поступка за утврђивање

неуставности и незаконитости одредаба члана 51. ст. 5. и 6. и члана 64. став 1. тачка 3) Колективног уговора за ПД Рударски басен „Колубара“ д. о. о. Лазаревац, те у овом делу, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, иницијативу није прихватио.

Међутим, када се ради о одредби тачке 4) става 1. члана 64. Колективног уговора, којом је предвиђено увећање зараде по основу рада у сменама, Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 55. истог колективног уговора рад у сменама већ вреднован приликом утврђивања основне зараде запослених, те се стога, сагласно изричитој одредби члана 108. став 1. тачка 2) Закона о раду, по овом основу колективним уговором не може утврдити право запослених на увећану зараду. С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 64. став 1. тачка 4) Колективног уговора није сагласна са законом, а самим тим, на основу одредбе члана 195. став 1. Устава, није сагласна ни са Уставом. Имајући у виду да је правно стање везано за оспорену одредбу Колективног уговора у току претходног поступка потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

На основу одредаба члана 45. тачка 5) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Сагласно одредби члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, престаје да важи одредба члана 64. став 1. тачка 4) Колективног уговора за ПД Рударски басен „Колубара“ д. о. о. Лазаревац, број 3964 од 7. фебруара 2007. године, са изменама и допунама број 9211/437 од 6. јуна 2007. године, број 2-01-4110-738/411 од 23. маја 2008. године, број 2-01-4110-1875/808 од 29. септембра 2008. године, број 2-01-5773/986 од 10. новембра 2008. године, број 2-01-17-10/12 од 6. јануара 2010. године, број 2.01-17-222/78 од 5. фебруара 2010. године и број 2-01-17-566/284 од 31. марта 2010. године.

Одлука Уставног суда

Број ЈУо-1447/2010 од 12. маја 2011. године (,Службени гласник РС“, број 91/11)

**Посебан колективни уговор за јавна комунална
и друга јавна предузећа града Новог Сада
– члан 58.**

Оспорене одредбе Посебног колективног уговора којима су запосленима била утврђена неповољнија права и услови од законом утврђених, јер се при обрачуну отпремнине пре отказа уговора о раду, ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла, рачунао само радни стаж остварен у јавном комуналном, односно другом јавном

предузећу чији је оснивач град Нови Сад, а не укупно време проведено у радном односу, у време важења нису биле у сагласности са одредбама члана 21. Устава, које гарантују једнакост пред Уставом и законом, ни са одредбама члана 60. став 4. Устава о праву на заштиту за случај престанка радног односа.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 58. у делу става 1. који гласи: „у предузећу“ и става 2. Посебног колективног уговора за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, број 13/08 и „Службени гласник РС“, број 52/08), у време важења, нису биле у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се иницијатива за оцену сагласности Појединачног колективног уговора из тачке 1. са Општим колективним уговором („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 104/08, 122/08 и 8/09).

Образложење

Уставном суду поднета је 30. децембра 2008. године иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Посебног колективног уговора наведеног у тачки 1. изреке, да би након престанка важења овог посебног колективног уговора, 24. маја 2010. године исти иницијатор оспорио и одредбе члана 57. став 1. ал. 1. и 2. Посебног колективног уговора за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, број 15/10 и „Службени гласник РС“, број 39/10), поводом кога је Уставни суд, на основу члана 42. став 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), формирао посебан предмет.

Иницијативом од 2008. године оспорене су одредбе члана 58. Посебног колективног уговора за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, број 13/08), и то у делу става 1. који гласи: „у предузећу“ и у ставу 2. којим је прописано да се под радним стажом у предузећу из става 1. тог члана, сматра радни стаж остварен и у другом предузећу чији је оснивач град Нови Сад, наводом да су те одредбе у супротности са чланом 21. Устава Републике Србије који забрањује дискриминацију по било ком основу, као и са чл. 18. до 20. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) који сагласно Уставу, забрањују било какву непосредну или посредну дискриминацију, како лица која траже запослење, тако и запослених. По мишљењу иницијатора, дискриминација се огледа у различитом третману запослених у тренутку када се утврди постојање технолошког вишка у јавним комуналним и другим јавним предузећима града Новог Сада, јер се за обрачун припадајуће отпремнине по одредбама

члана 58. ст. 1. и 2. оспореног Посебног колективног уговора узимају у обзир само године стажа у предузећу, односно другом предузећу чији је оснивач град Нови Сад, а не свака навршена година рада у радном односу како је то предвиђено чланом 43. Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, бр. 50/08 и 104/08-Анекс I). Предлаже да Суд утврди да одредбе става 1. у делу који гласи: „у предузећу“ и става 2. члана 58. Посебног колективног уговора за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада, нису у сагласности са Уставом и законом.

Доносилац оспореног акта у одговору од 11. фебруара 2009. године наводи да се приликом спровођења поступка закључивања Посебног колективног уговора пошло од карактера делатности којима се баве јавна комунална и јавна предузећа која су од општег интереса и морају да се обављају трајно и у континуитету. Одредбом члана 58. став 1. Посебног колективног уговора утврђено је да се отпремнина исплаћује у висини три просечне нето зараде за сваку годину радног стажа у предузећу, а са радним стажом у предузећу изједначен је радни стаж у другом предузећу чији је оснивач град Нови Сад. На тај начин је у складу са законом утврђен већи износ отпремнине и остављена је могућност да се колективним уговором код послодавца у зависности од материјалних могућности сваког предузећа, утврди и већи износ од износа утврђеног Посебним колективним уговором. Такође, у одговору се наводи, да се приликом одређивања висине и услова за стицање права на отпремнину поштовала праведност, при чему је карактер делатности јавних комуналних и других јавних предузећа имао одлучујући утицај као и „потреба да се елиминишу све привилегије које се у одређивању отпремнине могу јавити“. По мишљењу доносиоца оспореног акта, оспореним одредбама Посебног колективног уговора уређени су повољнији услови за остваривање права на отпремнину у делатностима која су од виталног интереса за становништво и привредне субјекте града Новог Сада а не различито третирање запослених, односно дискриминација. У одговору се даље наводи да се Општи колективни уговор не примењује у целини, па ни одредба члана 43. којом се утврђује обавеза послодавца да запосленом исплати отпремнину. Предложио је да Уставни суд не прихвати иницијативу.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорени Посебан колективни уговор за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, број 13/08 и „Службени гласник РС“, број 52/08), који је престао да важи у току поступка пред Уставним судом 23. априла 2010. године, закључили су градоначелник Новог Сада и Синдикат запослених у комунално-стамбеној делатности Новог Сада, на основу члана 246. став 1. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05). Овим колективним уговором уређивала су се права, обавезе и одговорности запослених из радног односа у јавним комуналним и другим јавним предузећима чији је оснивач град Нови Сад, као и међусобни односи учесника овог колективног уговора (члан 1). Према одредби члана 2. Посебног колективног уговора, послодавац, у смислу овог колективног уговора, је јавно комунално и друго јавно предузеће, чији је оснивач град

Нови Сад а запослени је, у смислу овог колективног уговора, лице које је у складу са Законом о раду и другим прописима којима су уређена права, обавезе и одговорности из радног односа, засновало радни однос код тог послодавца. Оспореном одредбом члана 58. ст. 1. и 2. овог посебног колективног уговора, било је прописано: да ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређених послова, послодавац је дужан да запосленом исплати отпремнину у висини најмање три просечне нето зараде за сваку годину радног стажа у предузећу (став 1); да се под радним стажом у предузећу из став 1. тог члана, сматра радни стаж остварен и у другом предузећу чији је оснивач град Нови Сад (став 2).

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да се јемчи право на рад, у складу са законом; да свако има право на слободан избор рада и да су свима под једнаким условима доступна сва радна места (члан 60. ст. 1. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности и друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тачка 8); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом и да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 194. став 3. и члан 195. став 1).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) прописано је: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама, као и колективни уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то овим законом одређено (члан 1); да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора (члан 3. став 1); да општи и посебан колективни уговор морају бити у сагласности са законом (члан 4. став 1); да колективни уговор, 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, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није другачије одређено (члан 8); да се посебним колективним уговором не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленог од права и услова утврђених општим колективним уговором који обавезује послодавце који су чланови удружења послодавца које закључује тај посебан

колективни уговор и да се колективним уговором код послодавца не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим, односно посебним колективним уговором који обавезује тог послодавца (члан 10); да је забрањена непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство (члан 18); да је непосредна дискриминација, у смислу тог закона, свако поступање узроковано неким од основа из члана 18. тог закона којим се лице које тражи запослење, као и запослени, ставља у неповољнији положај у односу на друга лица у истој или сличној ситуацији, а да посредна дискриминација, у смислу тог закона, постоји када одређена на изглед неутрална одредба, критеријум или пракса ставља или би ставила у неповољнији положај у односу на друго лице – лице које тражи запослење, као и запосленог, због одређеног својства, статуса, опредељења или уверења из члана 18. тог закона (члан 19); да је дискриминација из члана 18. тог закона забрањена у односу на услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла, услове рада и сва права из радног односа, образовање, оспособљавање и усавршавање, напредовање на послу и отказ уговора о раду (члан 20. став 1); да је послодавац дужан да донесе програм решавања вишка запослених ако утврди да ће због технолошких, економских или организационих промена доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време (члан 153); да програм, поред осталог, садржи и критеријуме за утврђивање вишка запослених и средства за решавање њиховог социјално-економског положаја (члан 155); да је послодавац дужан да пре отказа уговора о раду, у смислу члана 179. тачка 9) тог закона, исплати отпремнину у висини утврђену општим актом или уговором и да отпремнина не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу за првих десет година проведених у радном односу и четвртине зараде запосленог за сваку наредну навршену годину рада у радном односу преко 10 година проведених у радном односу (члан 158); да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог, његово понашање и потребе послодавца и ако, поред осталог, дође до смањења обима посла услед технолошких, економских или организационих промена или престане потреба за обављањем одређеног посла (члан 179. тачка 9)); да колективни уговор код послодавца за јавна предузећа и јавне службе закључује оснивач, односно орган који он овласти, репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац, а у име послодавца колективни уговор потписује директор (члан 247).

Општим колективним уговором („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 104/08, 122/08 и 8/09) уређују се, у складу са законом, права, обавезе и одговорности из области рада и радних односа, поступак измена и допуна,

међусобни односи учесника тог колективног уговора, као и друга питања од значаја за запосленог и послодавца (члан 1). Одредбом члана 43. Општег колективног уговора утврђено је да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину у износу који не може бити нижи од једне трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу, а која не може бити нижа од 50% просечне зараде по запосленом у Републици, према последњем објављеном податку надлежног органа за послове статистике, на дан исплате отпремнине, ако је то за запосленог повољније.

Анексом II Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, број 8/09) прописано је да се привремено, поред осталих чланова, одлаже и примена члана 43. Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, бр. 50/08 и 104/08) у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога (члан 1) те да ће се датум почетка примене одредаба општег колективног уговора из члана 1. тог анекса одредити посебним анексом Општег колективног уговора у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога (члан 2).

Уставни суд је, полазећи од одредаба Закона о раду којима се уређује решавање вишка запослених и у оквиру тога право на отпремнину у случају да је код послодавца дошло до технолошких, економских или организационих промена, утврдио да је отпремнина институт радног права која произлази из односа радника и послодавца са основним циљем да се запосленом који се нађе у ситуацији из члана 153. Закона о раду, привремено реши његов социјално-економски положај и пружи новчана помоћ до поновног заснивања радног односа. Такође, из одредаба Закона произлази да је отпремнина право које сваки запослени стиче у моменту када се конкретним актом послодавца утврди да је престала потреба за радом запосленог. Стога је, имајући у виду карактер и сврху отпремнине, законодавац и утврдио обавезу њене исплате пре отказа уговора о раду.

Оцењујући оспорене одредбе члана 58. ст. 1. и 2. Посебног колективног уговора, Уставни суд је утврдио да је тим одредбама било прописано да се за обрачун и исплату отпремнине узимају само године радног стажа у јавном комуналном и другим јавним предузећима чији је оснивач град Нови Сад, а не укупно време проведено у радном односу. По оцени Суда, из одредаба Устава и Закона о раду а посебно из одредаба чл. 8. и 158. Закона произлази да колективни уговор не може да садржи одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом као и да се отпремнина коју је послодавац дужан да запосленом исплати пре отказа уговора о раду, ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла, утврђује за сваку навршену годину рада у радном односу, што значи да се при обрачуну узима укупно време проведено у радном односу које запослени има, без обзира на то код ког послодавца је био у радном односу. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 58. ст. 1. и 2. Посебног колективног уговора за јавна комунална и друга јавна предузећа чији је оснивач град Нови Сад у делу става 1. који гласи: „у предузећу“ и ставу 2. који

гласи: „да се под радним стажом у предузећу из става 1. овог члана сматра радни стаж остварен и у другом предузећу чији је оснивач град Нови Сад“, у време важења нису биле у сагласности са одредбама чл. 8. и 158. Закона, с обзиром на то да су оспореним одредбама посебног колективног уговора запосленима била утврђена неповољнија права и услови који су утврђени законом јер се при обрачуна отпремнине узимао само радни стаж остварен у јавном комуналном односно другом јавном предузећу чији је оснивач град Нови Сад.

По оцени Суда, оспорене одредбе Посебног колективног уговора нису биле у сагласности и са одредбама члана 21. Устава, које гарантују једнакост пред Уставом и законом, а то значи и једнакост запослених у погледу остваривања права по основу рада зајемчених Уставом и законом, с обзиром на то да се радни стаж при утврђивању отпремнине сматрао само радни стаж остварен у јавном комуналном и другим јавним предузећима чији је оснивач град Нови Сад чиме су запослени који су радни стаж остварили код другог послодавца били доведени у неједнак положај. Имајући у виду да је радни стаж Законом о раду прописан као основни елемент за остваривање права на отпремнину, као једног од права по основу рада, то оспорене одредбе Посебног колективног уговора нису биле у сагласности ни са одредбама члана 60. став 4. Устава о праву на заштиту за случај престанка радног односа. Такође, Уставни суд налази да не постоји основ у Уставу и Закону да се из разлога које наводи доносилац оспореног акта (карактер делатности која је од виталног интереса за становништво и привредне субјекте, праведност и „потреба да се елиминишу све привилегије које се у одређивању отпремнине могу јавити“) различито третирају запослени који су се нашли у идентичној правној ситуацији.

Полазећи од наведеног, и имајући у виду да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружали су поуздан основ за одлучивање, као и да су оспорене одредбе Посебног колективног уговора произвеле последице у примени, Уставни суд је, на основу одредбе члана 64. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је, поводом захтева за оцену сагласности оспорених одредаба члана 58. Посебног колективног уговора у односу на одредбу члана 43. Општег колективног уговора, оценио да сагласно члану 167. Устава није надлежан за оцену међусобне сагласности два колективна уговора, те је, у складу са чланом 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

На основу свега изложеног и одредаба члана 36. став 1. тачка 1) члана 45. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

Правилник о чувању шума, број 19/2003-9
– члан 17. став 1. алинеја 1.

Послодавац, у конкретном случају јавно предузеће за газдовање шумама, оспореним одредбама Правилника одредило је ситуације у којима је чувар шума материјално одговоран за штету. Међутим, према Закону о шумама, чувар шума не подноси кривичну пријаву, већ само сачињава записник у који се уноси утврђено чињенично стање. Како материјална одговорност, према Закону о раду, претпоставља постојање намере или крајње непажње за учињену штету, а не и пропусте због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правоснажним решењем одбио оптужни предлог, послодавац је прекорачио законско овлашћење када је као основ материјалне одговорности чувара шума предвидео пропусте због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правоснажним решењем одбио оптужни предлог.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 17. став 1. алинеја 1. Правилника о чувању шума, број 19/2003-9, који је донео Управни одбор Јавног предузећа за газдовање шумама „Србијашуме“ на седници одржаној 2. јуна 2003. године, у делу који гласи: „или ако је учинио пропусте код сачињавања пријаве за шумску кривицу, због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правоснажним решењем одбио оптужни предлог“, није у сагласности са законом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 17. став 1. алинеја 1. Правилника наведеног у изреци. У иницијативи се наводи: да је оспореном одредбом Правилника прописана материјална одговорност чувара шума као нови основ материјалне одговорности који не постоји у Закону о облигационим односима; да Јавно предузеће није овлашћено да доноси пропис из области материјалне одговорности; да се оспореном одредбом Правилника проширује круг основа одговорности у односу на Закон о облигационим односима. Истиче се да Јавно предузеће „Србијашуме“ није овлашћено да прописује материјалну одговорност, а и да је овлашћено, прописана одговорност није заснована на закону.

У одговору доносиоца оспореног акта наводи се: да се, у конкретном случају ради о материјалној одговорности запосленог код послодавца; да је прописивање оваквог вида одговорности засновано је на одредби члана 163. став 1. Закона о раду; да основ за овакав вид одговорности постоји и у

члану 155. Закона о облигационим односима којим је дефинисана штета; да је оспореном одредбом Правилника предвиђена одговорност запосленог за штету до које је дошло на раду или у вези са радом, будући да је, у конкретном случају, штетна чињеница у узрочној вези са вршењем рада, односно представља активност (понашање) које је било потребно да се обаве радње везане за делатност због које је запослени засновао радни однос. Стога су, по мишљењу доносиоца акта, навода иницијативе у потпуности без основа.

У претходном поступку Уставни суд је утврдио: да је оспорени Правилник о чувању шума, број 19/2003-9, донео Управни одбор Јавног предузећа за газдовање шумама „Србијашуме“, на седници одржаној 2. јуна 2003. године; да је Правилник донет с позивом на члан 15. Закона о шумама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 60/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/05), којим су били прописани послови које обавља управни одбор јавног предузећа за газдовање шумама; да је, у току поступка пред Уставним судом ступио на снагу нови Закон о шумама („Службени гласник РС“, број 30/10); да је одредбом члана 120. Закона о шумама који је на снази, утврђен престанак важења Закона о шумама на основу кога је донет оспорен Правилник, осим одредаба чл. 9. до 20. које се односе на Јавно предузеће за газдовање шумама; да је одредбом члана 121. Закона прописана његова примена истеком шестог месеца од дана ступања на снагу овог закона, односно од 1. децембра 2010. године; да је Уставни суд, на седници одржаној 24. фебруара 2011. године, донео Решење IY-211/09 којим је покренут поступак за оцену законитости оспорене одредбе члана 17. став 1. алинеја 1. Правилника и доставио га на одговор доносиоцу акта; да је доносилац акта у одговору Суду навео да прописивањем како је то учињено у оспореној одредби члана 17. став 1. алинеја 1. Правилника није предвиђен нови основ материјалне одговорности чувара шума, јер је, према важећим прописима у време доношења предметног правилника, чувар шума био у обавези да подноси пријаву за шумску кривицу, те да у свему осталом остаје код навода изнетих у одговору на иницијативу.

Оспореним Правилником предвиђено је следеће: организација чувања шума, овлашћења и дужности чувара шума (права, обавезе, овлашћења и одговорности), контрола шумских рејона, примопредаја шумских рејона, легитимација чувара шума, службена униформа чувара шума и наоружање чувара шума. Оспореном одредбом члана 17. Правилника, која се налази у поглављу IV – „Контрола шумских рејона“, прописано је да је чувар шума материјално одговоран:

– за вредност бесправно посечене дрвне масе за коју није поднео пријаву, ако није спровео поступак утврђивања чињеница о настанку бесправне сече или ако је учинио пропусте код сачињавања пријаве за шумску кривицу, због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правноснажним решењем одбио оптужни предлог;

– за вредност дрвних сортимената у шуми, на стоваришту и другим објектима примљеним на чување;

– за вредност других производа, објеката, средстава рада и опреме, примљене на чување.

Иако је подносилац иницијативе оцену законитости тражио у односу на Закон о облигационим односима, Уставни суд је оценио да су, за решавање овог уставноправног питања битне одредбе Закона о шумама („Службени гласник РС“, број 30/10) и Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) из разлога што Уставни суд, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није ограничен захтевом иницијатора.

Законом о шумама, који је на снази, уређује се очување, заштита, планирање, гајење и коришћење шума, располагање шумама и шумским земљиштем, надзор над спровођењем закона, као и друга питања значајна за шуме и шумско земљиште и обезбеђују се услови за одрживо газдовање шумама и шумским земљиштем као добром од општег интереса, на начин и у обиму којим се трајно одржава и унапређује њихова производна способност, биолошка разноврсност, способност обнављања и виталност и унапређује њихов потенцијал за ублажавање климатских промена, као и њихова економска, еколошка и социјална функција, а да се при томе не причињава штета околним екосистемима (чл. 1. и 3); одређује се примена овог закона на шуме и шумско земљиште у свим облицима својине (члан 2); прописује се да је очување, заштита и унапређење стања шума, коришћење свих потенцијала шума и њихових функција делатност од општег интереса и утврђује се начин обезбеђивања и заштите општег интереса, у ком смислу се, између осталог, оснива правно лице за газдовање шумама у државној својини (члан 4. став 1. и став 2. тачка 5)). Продужењем важности одредаба чл. 9. до 20. раније важећег Закона о шумама, остале су на снази одредбе тог закона којима је основано Јавно предузеће за газдовање шумама у државној својини „Србијашуме“ и којим је утврђена делатност овог предузећа, у циљу заштите шума и шумског земљишта (члан 120. важећег Закона). У оквиру делатности Јавног предузећа, одредбама члана 10. раније важећег Закона прописана је, између осталог и делатност гајења, одржавања и обнове шума, реконструкција и мелиорација деградираних шума и шикара, производња шумског семена и садног материјала и подизање нових шума и шумских засада (тачка 1)), производња шумских сортимената и коришћење других шумских производа и њихов транспорт, коришћење шума за рекреацију, узгој и лов дивљачи и друго коришћење шума (тачка 2)), као и пројектовање, изградња и одржавање шумских саобраћајница, паркова и зелених рекреативних површина и других објеката који служе газдовању шумама (тачка 3)). Одредбама члана 39. ст. 1. и 3. важећег Закона, које чине поглавље IV – „Газдовање шумама и заштита шума“, прописано је да корисник, односно сопственик шуме обезбеђује чување шуме ради њене заштите од противправног присвајања, коришћења, уништавања и других незаконитих радњи, те је, у том смислу, утврђена и дужност корисника шума да организује службу чувања шума, зависно од површине шума којом газдује, карактеристика терена и других услова, а одредбом члана 40. Закона прописано је ко може да обавља послове чувања шума и под којим условима. Одредбама члана 41. Закона прописано је да је у вршењу послова чувања шума, чувар

шума овлашћен и дужан да: легитимише лица затечена у вршењу прекршаја кажњивог по овом закону, или кривичних дела која се односе на шуме, као и лица за које постоји основана сумња да је извршило таква дела ако не може да се утврди идентитет тог лица на други начин (тачка 1)); прегледа све врсте возила којима се дрво превози и све врсте товара којима се дрво преноси у циљу проналаска предмета кривичног дела или прекршаја (тачка 2)); прегледа места, осим станова, на којима се може налазити дрво које је предмет кривичног дела или прекршаја (тачка 3)); привремено одузме бесправно посечено дрво, предмете којима је извршено кривично дело или прекршај и предмете који су настали или прибављени извршењем таквог дела и да те предмете без одлагања преда надлежном органу (тачка 4)); обнавља и чува граничне ознаке од уништавања и бесправног коришћења (тачка 5)); ако су граничне ознаке померене или уништене у циљу самовољног заузимања шума и шумског земљишта, о томе правовремено извести корисника (тачка 6)); сачини записник о противправној радњи и утврђеном чињеничном стању и достави га кориснику, као и надлежном шумарском инспектору (тачка 7)). Казненым одредбама Закона утврђени су привредни преступи и прекршаји правног лица (чл. 111. и 112) и прекршаји физичког лица (члан 113). Тако је одредбама члана 111. тач. 18) и 20) Закона прописана новчана казна за привредни преступ правног лица ако не врши послове чувања шума и ако не организује службу чувања шума у складу са чланом 39. ст. 1. и 3. овог закона.

Одредбама члана 163. Закона о раду прописано је да је запослени одговоран за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или крајњом непажњом проузроковао послодавцу, у складу са законом (став 1), да постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и како се накнађује-утврђује послодавац, у складу са општим актом, односно уговором о раду (став 5), да ако се накнада штете не оствари у складу са одредбама става 5, о накнади штете одлучује надлежни суд (став 6), те да је запослени који је на раду или у вези са радом намерно или крајњом непажњом проузроковао штету трећем лицу, а коју је накнадио послодавац, дужан да послодавцу накнади износ исплаћене штете (став 7).

Оцењујући законитост оспорене одредбе Правилника сагласно захтеву иницијативе, Уставни суд је, на основу изложених одредаба наведена два закона о шумама, утврдио да је Јавно предузеће „Србијашуме“ као правно лице које газдује шумама, у вршењу своје делатности дужно да, између осталог, организује и чуварску службу. Будући да су права, обавезе и одговорности приликом вршења радне дужности запослених лица у Јавном предузећу на која се односи Правилник о чувању шума, уређене одредбама Закона о раду, јер се ради о материји из области радних односа која се тим законом регулише, то су, по оцени Суда, за решавање питања постојања основа за материјалну одговорност запосленог, релевантне одредбе Закона о раду. Ово из разлога што је овлашћење послодавца да општим актом уреди права, обавезе и одговорности чувара шума као лица која у вршењу своје

радне обавезе чувају шуме и остала добра од општег интереса, садржано у одредбама члана 163. Закона о раду.

Имајући у виду наведене одредбе Закона о шумама из 2010. године и Закона о раду, Уставни суд је утврдио да је послодавац, у конкретном случају Јавно предузеће „Србијашуме“, у складу са законом, одредбама члана 17. Правилника о чувању шума одредило ситуације у којима је чувар шума материјално одговоран за штету. Међутим, ова одговорност, према наведеним одредбама Закона о раду претпоставља постојање намере или крајње непажње за учињену штету, а не и пропусте због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правоснажним решењем одбио оптужни предлог. Стога је Уставни суд закључио да је доносилац акта прекорачио овлашћење из закона када је као основ материјалне одговорности запосленог лица предвидео пропусте због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правоснажним решењем одбио оптужни предлог. Наиме, према Закону о шумама чувар шума не подноси кривичну пријаву, већ само сачињава записник у који се уноси утврђено чињенично стање, а на питање одговорности за штету коју запослени причини послодавцу примењују се одредбе Закона о раду, који одговорност запосленог за штету која је настала на раду или у вези са радом условљава постојањем намере или крајње непажње у чињењу или нечињењу запосленог, које је за последицу имало наступање штете за послодавца.

Уставни суд указује да је и Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 и 44/99), који као системски закон уређује, између осталог, и односе настале проузроковањем штете, као један од основа одговорности за настанак штете претпоставља кривицу, а кривица, према одредби члана 158. Закона, постоји када је штетник проузроковао штету намерно или непажњом.

На основу изложеног, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба члана 17. став 1. алинеја 1. Правилника, у делу који гласи: „или ако је учинио пропусте код сачињавања пријаве за шумску кривицу, због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правоснажним решењем одбио оптужни предлог“, несагласна са законом.

Сагласно изложеном Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 17. став 1. алинеја 1. Правилника наведеног у изреци, у делу који гласи: „или ако је учинио пропусте код сачињавања пријаве за шумску кривицу, због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правоснажним решењем одбио оптужни предлог“, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

7.2 Општи акти установа

Статут Универзитета у Нишу („Гласник Универзитета у Нишу“, број 4/06) – чл. 30. и 170.

Имајући у виду да аутономија универзитета према Закону о високом образовању подразумева и право на доношење статута и избор органа управљања и других органа, а да Закон о високом образовању не уређује услове за избор и именовање вршиоца дужности ректора универзитета, ни трајање мандата ректора до одређеног датума, већ само прописује да мандат органа пословођења (ректора) траје три године, са могућношћу још једног поновног избора, оспореним одредбама Статута није могао бити повређен Закон о високом образовању.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредаба чл. 30. и 170. Статута Универзитета у Нишу („Гласник Универзитета у Нишу“, број 4/06).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену „уставности и законитости“ одредаба чл. 30. и 170. Статута наведеног у изреци. Иако је у иницијативи наведено да се тражи и оцена уставности оспорених одредаба Статута, из њене садржине произлази да иницијатор захтева само оцену законитости. У иницијативи се наводи да се оспореном одредбом члана 30. Статута којом је уређено именовање вршиоца дужности ректора „ограничава право свих редовних професора па и дотадашњег ректора, који су у радном односу са пуним радним временом да буду бирани за вршиоца дужности ректора Универзитета“. По оцени иницијатора, оспореном одредбом члана 170. Статута, којом је уређено трајање мандата ректора и проректора изабраних у првом поступку избора по овом статуту, „ограничен је мандат ректора и проректора изабраних у првом поступку избора“, због чега оспорене одредбе Статута нису у сагласности са Законом о високом образовању.

У току поступка пред Уставним судом дописом од 7. октобра 2009. године, в. д. ректора Универзитета у Нишу обавестио је Уставни суд да „Универзитет у Нишу повлачи захтев за покретање поступка за оцену уставности општих аката број: 1/00-10-124/10-001 од 28. 08. 2009. године“, са образложењем да „званични органи Универзитета у Нишу (Сенат и Савет) сматрају да нема неусклађености цитираних одредаба Статута Универзитета

и Закона о високом образовању“ и да су надлежни органи Универзитета у Нишу покренули иницијативу да се „евентуалне неусаглашености у општим актима, ако их има, отклоне у поступку на самом Универзитету у Нишу“. Према одредби члана 82. став 1. тачка 8) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд закључком окончава поступак када је повучен предлог за оцењивање уставности и законитости, односно када иницијатор одустане од иницијативе. Имајући у виду да иницијатор није одустао од иницијативе, већ да је то учинило друго лице у име доносиоца оспореног акта, Уставни суд је сагласно одредби члана 54. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), наставио поступак за оцену законитости оспорених одредаба чл. 30. и 170. Статута.

У допуни одговора од 6. децембра 2010. године се наводи: да је одредбом члана 30. оспореног Статута круг лица која могу бити изабрана за вршиоца дужности ректора ограничен на декане факултета, са намером да се за вршиоца дужности ректора изабере лице из реда наставника Универзитета у Нишу, са пуним радним временом и изабраног на неодређено време, а које има одређено искуство у руковођењу високошколском устаном, како би период на који се бира вршилац дужности што краће трајао, што није у супротности са Законом о високом образовању. Универзитет је имао у виду да тај закон не садржи одредбе о условима за избор вршиоца дужности ректора и да је самостална високошколска установа слободна да сама утврди ове услове.

Поводом одредбе члана 170. Статута према којој мандат ректора и про- ректора изабраних у првом поступку избора по овом статуту траје до 30. септембра 2009. године, у одговору се наводи да ту одредбу треба сагледати и оцењивати заједно са чланом 29. Статута, према коме новоизабрани ректор, са проректорима, ступа на дужност 1. октобра године у којој је изабран. Имајући у виду да је Статут Универзитета општи акт који делује убудуће, и да би се „сачувала“ одредба члана 29. Статута, Статут је у оспореном члану 170. „само“ потврдио правило да ће мандат ректору који се први пут бира по новим правилима бити окончан 30. септембра 2009. године. Истиче се да идентичну одредбу садрже и статуте других универзитета у Републици, да окончање мандата ректора 30. септембра и преузимање дужности новоизабраног ректора 1. октобра године у којој је изабран представља општеприхваћен академски и универзитетски стандард и да таква одредба не може да повређује било чија права, нити је незаконита. Напомиње се, такође, да је ректорима свих универзитета чији је оснивач Република, који су изабрани после 1. октобра 2006. године, мандат трајао до 30. септембра 2009. године, када су функције ректора преузели новоизабрани ректори. У одговору се даље наводи да је циљ ове одредбе да се сачува уобичајен ритам избора органа управљања Универзитета, који је био такав да је мандат ректора почињао 1. октобра године у којој је нови ректор изабран, односно почетак мандата ректора се увек поклапао са почетком нове школске године и да је било неопходно да се кроз прелазне одредбе Статута разреши извесно закашњење у првом избору ректора по новим правилима, које је настало као

последица промене прописа и поступка усклађивања аката и организације са новим Законом о високом образовању. У одговору се даље наводи које активности је Универзитет у Нишу предузимао након доношења Закона о високом образовању 2005. године и даје се образложење за одлуку о избору ректора од 29. новембра 2006. године. У одговору се, такође, указује да је Сенат Универзитета у Нишу, на седници која је одржана 24. новембра 2010. године, у циљу усаглашавања са Законом о изменама и допунама Закона о високом образовању од 1. јула 2010. године, утврдио предлог новог Статута Универзитета у Нишу.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Статут Универзитета у Нишу донео Савет Универзитета у Нишу, на седници одржаној 19. септембра 2006. године. Статут је донет на основу члана 53. став 1. тачка 1) и члана 118. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 76/05) и на предлог Научно наставног већа Универзитета који је утврђен на седници од 17. јула 2006. године. Оспореним одредбама чл. 30. и 170. Статута било је прописано: да ако ректор није изабран, а мандат дотадашњег ректора је истекао или истиче до окончања поступка за избор, Савет на истој седници тајним гласањем именује вршиоца дужности ректора из реда декана факултета (члан 30); да мандат ректора и проректора изабраних у првом поступку избора по овом статуту траје до 30. септембра 2009. године (члан 170).

У току поступка пред Уставним судом Савет Универзитета у Нишу је, на основу члана 53. став 1. тачка 1) и члана 118. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08 и 44/10) и на предлог Сената Универзитета који је утврђен на седници од 24. новембра 2010. године, донео нови Статут Универзитета у Нишу, који је објављен у „Службеном гласнику Универзитета у Нишу“, број 5/10. Ступањем на снагу тог статута престао је да важи оспорени Статут. Одредбама члана 32. важећег Статута, уређено је именовање вршиоца дужности ректора. Према тим одредбама Статута, ако на седници Сената није утврђен предлог за ректора, односно ако на седници Савета ректор није изабран, а мандат дотадашњег ректора је истекао или истиче до окончања поступка за избор, Савет тајним гласањем именује вршиоца дужности ректора из реда редовних професора који су у радном односу са пуним радним временом на једном од факултета Универзитета у Нишу, на предлог члана Савета; Савет именује вршиоца дужности ректора у року од десет дана од дана одржавања седнице Сената на којој није утврђен предлог за ректора, односно на истој седници Савета на којој није изабран ректор; вршилац дужности ректора има сва права и обавезе ректора, осим што му се мандат окончава даном избора новог ректора, а најкасније шест месеци од дана именовања за вршиоца дужности ректора; вршилац дужности ректора има право да именује вршиоца дужности проректора; вршиоци дужности проректора имају сва права и обавезе проректора, с тим што им се мандат окончава даном избора новог ректора.

Закон о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08 и 44/10), у односу на који је сагласно члану 167. Устава вршена оцена материјалноправних одредаба чл. 30. и 170. оспореног Статута, уређује

систем високог образовања, услове и начин обављања делатности високог образовања, финансирање, као и друга питања од значаја за обављање ове делатности. Према одредби члана 6. став 1. тач. 3) и 4) Закона, аутономија универзитета и других самосталних високошколских установа подразумева, у складу са овим законом, и право на уређење унутрашње организације (тачка 3)) и право на доношење статута и избор органа управљања и других органа, у складу са овим законом. (тачка 4)). Према одредби члана 32. став 1. тачка 1) Закона, делатност високог образовања обавља, поред других високошколских установа, и универзитет. Према одредби члана 33. став 1. Закона, Универзитет је самостална високошколска установа која у обављању делатности обједињује образовни и научно истраживачки, стручни, односно уметнички рад, као компоненте јединственог процеса високог образовања. Према одредби члана 46. Закона, статут је основни општи акт високошколске установе којим се, у складу са законом, одређује организација установе, начин рада, управљање и руковођење, као и друга питања од значаја за обављање делатности и рад високошколске установе. Одредбама члана 47. ст. 1. и 5. овог закона прописано је: да се организација високошколске установе уређује статутом, у складу са актом о оснивању и овим законом (став 1); да универзитет има у свом саставу факултете, уметничке академије или друге високошколске јединице ради остваривања студијских програма из сродних дисциплина, научних истраживања и уметничког рада, као и ефикаснијег коришћења ресурса (став 5). Према одредбама члана 48. ст. 1. и 2. Закона, статутом високошколске установе, актом о оснивању високошколске јединице и општим актима високошколске јединице утврђују се овлашћења и начин управљања који обезбеђују јединствену и усклађену делатност високошколске установе (став 1), с тим што универзитет интегрисе функције свих установа и јединица у свом саставу, а посебно факултета, тако што спроводи јединствену политику чији је циљ стално унапређење квалитета наставе, усавршавање научноистраживачког рада и уметничког стваралаштва. Одредбе поглавља VI – Органи високошколске установе (чл. 50. до 56. Закона) уређују питања која се односе на: орган управљања; орган пословођења; стручне органе и студентски парламент. Према члану 50. Закона, органи високошколске установе уређују се статутом установе, у складу са законом и оснивачким актом и високошколска установа има орган управљања, орган пословођења, стручне органе и студентски парламент. Орган управљања високошколске установе је, према члану 51. став 1. Савет, а према одредбама члана 54. ст. 1. и 2. тог закона: орган пословођења универзитета је ректор, факултета – декан, академије струковних студија – председник, високе школе и високе школе струковних студија – директор, а орган пословођења се бира из реда наставника високошколске установе који су у радном односу са пуним радним временом, а изабрани су на неодређено време, на три године, са могућношћу једног поновног избора (став 1); ближи услови као и начин и поступак избора и разрешења, надлежност и одговорност органа из став 1. овог члана уређују се статутом високошколске установе (став 2).

Из наведених одредаба Закона, по оцени Уставног суда, произлази да је орган пословођења на универзитету ректор, који се бира из реда наставника високошколске установе, који су у радном односу са пуним радним временом и који се бира на три године, са могућношћу поновног избора. Ближи услови, начин и поступак избора и разрешења ректора уређују се статутом високошколске установе. Закон о високом образовању не уређује начин избора и поступак избора вршиоца дужности ректора универзитета у ситуацији када ректор није изабран, а мандат дотадашњег ректора је истекао или истиче до окончања поступка за избор или, у случају разрешења, пре истека мандата. Такође, Закон не уређује ни питање трајања мандата ректора и проректора изабраних у првом поступку избора. Наведена питања, по оцени Уставног суда, уређују се статутом високошколске установе, који представља основни општи акт високошколске установе, којим се, поред наведеног, уређују организација и начин рада установе, управљање и руковођење, као и друга питања од значаја за обављање делатности и рад високошколске установе.

Имајући у виду да аутономија универзитета према Закону о високом образовању подразумева и право на доношење статута и избор органа управљања и других органа, а да Закон о високом образовању не уређује услове за избор и именовање вршиоца дужности ректора универзитета, као и трајање мандата ректора до одређеног датума, већ само прописује да мандат органа пословођења (ректора) траје три године, са могућношћу још једног поновног избора, Устави суд је оценио да оспореним одредбама чл. 30. и 170. Статута није могао бити повређен Закон о високом образовању на који се позива иницијатор.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање незаконитости оспореног Статута, те иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

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

Решење Уставног суда

Број ПУо-226/2009 од 10. фебруара 2011. године

Статути домова здравља (именовање директора)

Законом о здравственој заштити није изричито прописана врста високе школске спреме коју мора да поседује директор здравствене установе, поред других посебних услова прописаних Законом, већ је одређено да се то питање ближе уређује статутом здравствене установе. Прописујући правни или економски факултет као услов за именовање директора здравствених установа, доносиоци оспорених аката поступили су у оквиру законских овлашћења и у зависности од потреба и врсте делатности којом се бави конкретна здравствена установа.

Оспорене одредбе статута сагласне су уставним јемствима о доступности свих радних места свима под једнаким условима, имајући у виду да се на конкурс за именовање директора здравствене установе могу јавити сва заинтересована лица која испуњавају услове предвиђене оспореним општим актима.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 19. Статута Дома здравља „др Симо Милошевић“ Београд, од 16. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „др Милутин Ивковић“ – Палилула, Београд, од 10. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Савски Венац“ Београд, од 18. јануара 2007. године, члана 20. Статута Дома здравља „Стари Град“ Београд, од 15. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Врачар“ Београд, од 25. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Звездара“ Београд, од 18. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Вождовац“ Београд, од 11. јануара 2007. године, члана 20. Статута Дома здравља „Земун“ Земун, од 15. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Нови Београд“ Нови Београд, од 15. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Раковица“ Београд, од 19. јануара 2007. године, члана 2. Одлуке о изменама и допунама Статута Дома здравља „др Милорад Влајковић“ Барајево, од 4. септембра 2008. године, члана 19. Статута Дома здравља „Миливоје Стојковић“ Гроцка, од 10. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља Обреновац, од 17. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „др Ђорђе Ковачевић“ Лазаревац, од 23. јануара 2007. године, члана 21. Статута Дома здравља Младеновац, од 22. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља Сопот, од 25. јануара 2007. године, члана 19. Статута Апотеке „Београд“ Београд, од 31. јануара 2007. године, члана 18. Статута Градског завода за хитну медицинску помоћ Београд, од 22. јануара 2007. године, члана 19. Статута Градског завода за геронтологију Београд, од 12. јануара 2007. године, члана 19. Статута Градског завода за плућне болести и туберкулозу, Београд, од 15. јануара 2007. године, члана 19. Статута Градског завода за кожне и венеричне болести Београд, од 16. јануара 2007. године, члана 19. Статута Завода за здравствену заштиту студената Београд, од 26. јануара 2007. године, члана 19. Статута Завода за биоциде и медицинску екологију Београд, од 15. јануара 2007. године, члана 20. Статута Клиничко-болничког центра „Бежанијска Коса“ Београд, од 8. децембра 2006. године, члана 19. Статута Клиничко-болничког центра „др Драгиша Мишовић – Дедиње“ од 9. јануара 2007. године, члана 19. Статута Клиничко-болничког центра „Звездара“ Београд, од 9. јануара 2007. године и члана 19. Статута Клиничко-болничког центра Земун–Београд, од 11. децембра 2006. године.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба члана 19. Статута Дома здравља „др Симо Милошевић“ Београд, од 16. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „др Милутин Ивковић“ – Палилула, Београд, од 10. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Савски Венац“ Београд, од 18. јануара 2007. године, члана 20. Статута Дома здравља „Стари Град“ Београд, од 15. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Врачар“ Београд, од 25. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Звездара“ Београд, од 18. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Вождовац“ Београд, од 11. јануара 2007. године, члана 20. Статута Дома здравља „Земун“ Земун, од 15. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Нови Београд“ Нови Београд, од 15. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „Раковица“ Београд, од 19. јануара 2007. године, члана 2. Одлуке о изменама и допунама Статута Дома здравља „др Милорад Влајковић“ Барајево, од 4. септембра 2008. године, члана 19. Статута Дома здравља „Миливоје Стојковић“ Гроцка, од 10. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља Обреновац, од 17. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља „др Ђорђе Ковачевић“ Лазаревац, од 23. јануара 2007. године, члана 21. Статута Дома здравља Младеновац, од 22. јануара 2007. године, члана 19. Статута Дома здравља Сопот, од 25. јануара 2007. године, члана 19. Статута Апотеке „Београд“ Београд, од 31. јануара 2007. године, члана 18. Статута Градског завода за хитну медицинску помоћ Београд, од 22. јануара 2007. године, члана 19. Статута Градског завода за геронтологију Београд, од 12. јануара 2007. године, члана 19. Статута Градског завода за плућне болести и туберкулозу, Београд, од 15. јануара 2007. године, члана 19. Статута Градског завода за кожне и венеричне болести Београд, од 16. јануара 2007. године, члана 19. Статута Завода за здравствену заштиту студената Београд, од 26. јануара 2007. године, члана 19. Статута Завода за биоциде и медицинску екологију Београд, од 15. јануара 2007. године, члана 20. Статута Клиничко-болничког центра „Бежанијска Коса“ Београд, од 8. децембра 2006. године, члана 19. Статута Клиничко-болничког центра „др Драгиша Мишовић – Дедиње“ од 9. јануара 2007. године, члана 19. Статута Клиничко-болничког центра „Звездара“ Београд, од 9. јануара 2007. године и члана 19. Статута Клиничко-болничког центра Земун–Београд, од 11. децембра 2006. године. По мишљењу подносиоца иницијативе, оспорене одредбе статута наведених здравствених установа, којима је предвиђено да за директора може бити именовано лице које, поред општих услова прописаних чланом 132. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05), има завршен правни или економски факултет, доводе у неравноправан положај дипломиране психологе и друге запослене који у оквиру система здравствене заштите раде на пословима здравствених сарадника, јер су онемогућени да конкуришу за директора наведених здравствених установа. У одговору на иницијативу Скупштине града Београда наводи

се, поред осталог, да је одредбом члана 141. став 2. Закона о здравственој заштити прописано да на статут здравствене установе, који доноси управни одбор установе, сагласност даје оснивач, док је одредбом става 3. истог члана Закона прописано да се на одредбе статута здравствене установе у државној својини у делу у коме се уређује област здравствене заштите, унутрашња организација и услови за именовање и разрешење директора, претходно прибавља мишљење Министарства здравља. По прибављеном мишљењу Министарства здравља, Скупштина града Београда је, на седници одржаној 20. фебруара 2007. године, донела појединачна решења о давању сагласности на статуте свих здравствених установа према којима Град врши оснивачка права. Даље се у одговору наводи да из одредбе члана 132. Закона о здравственој заштити, којом је прописано да за директора здравствене установе може бити именовано и лице са високом школском спремом које није здравствене струке под условом да има и завршену едукацију из области здравственог менаџмента, не произлази обавеза здравствене установе да својим статутом на идентичан начин дефинише услове за избор директора, већ да у законским оквирима, одреди врсту стручне спреме и по потреби предвиди и друге услове у зависности од природе делатности те установе.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да су оспорене статуте донели управни одбори наведених здравствених установа, на основу члана 136. став 1. тачка 1) Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05), по претходно прибављеном мишљењу Министарства здравља, а на које је Скупштина града Београда, као оснивач, дала сагласност, на основу одредбе члана 141. став 2. наведеног Закона.

Оспореним одредбама наведених статута здравствених установа утврђени су услови за именовање директора установа у зависности од врсте делатности којом се бави одређена здравствена установа, и то тако што за директора може бити именовано лице које, поред законом прописаних општих услова, има: 1) завршен медицински, стоматолошки или фармацеутски факултет и најмање 5 година радног стажа у области здравствене заштите, 2) завршен правни, економски или факултет организационих наука, завршену едукацију из области здравственог менаџмента и најмање 5 година радног стажа у области здравствене заштите, ако за директора здравствене установе није именовано лице са високом школском спремом здравствене струке већ лице са завршеном високом школском спремом друге струке, помоћник директора за здравствену делатност мора бити лице са високом школском спремом здравствене струке.

Како је иницијатива поднета пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је поступак у овој уставноправној ствари водио у складу са одредбама важећег Закона, а сагласно одредби члана 112. истог закона.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се јемчи право на рад, у складу са законом, право на слободан избор рада, као и да су свима, под једнаким условима доступна сва радна места (члан 60. ст.1. до 3); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области здравства и организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 10. и 16); 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 здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05) прописано је: да су органи здравствене установе директор, управни одбор и надзорни одбор (члан 130. став 1), као и да директора, заменика директора, чланове управног и надзорног одбора здравствене установе именује и разрешава оснивач (члан 130. став 3); да директор организује рад и руководи процесом рада, представља и заступа здравствену установу и одговоран је за законитост рада здравствене установе (члан 131. став 1); да за директора здравствене установе може бити именовано лице које има високу школску спрему здравствене струке или високу школску спрему друге струке са завршеном едукацијом из области здравственог менаџмента, које има најмање 5 година радног стажа у области здравствене заштите и које испуњава и друге услове предвиђене статутом здравствене установе (члан 132. став 1); да ако за директора здравствене установе није именовано лице са високом школском спремом здравствене струке, већ лице са завршеном високом школском спремом друге струке, заменик или помоћник директора за здравствену делатност мора бити лице са високом школском спремом здравствене струке (члан 132. став 2); да управни одбор здравствене установе доноси статут уз сагласност оснивача (члан 136. став 1. тачка 1)); да здравствена установа има статут којим се уређује делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, услови за именовање и разрешење директора, заменика директора, односно помоћника за образовни и научно-истраживачки рад, као и друга питања од значаја за рад установе (члан 141. став 1); да на статут здравствене установе који доноси управни одбор, сагласност даје оснивач (члан 141. став 2), а на одредбе статута здравствене установе у државној својини у делу којим се уређује област здравствене заштите, односно специјалности из којих она обавља здравствену делатност, унутрашња организација и услови за именовање и разрешење директора, претходно се прибавља мишљење министарства (члан 141. став 3).

Разматрајући оспорене одредбе статута којима су утврђени услови за именовање директора здравствених установа, Уставни суд је оценио да су оспорене одредбе сагласне са Законом о здравственој заштити. Ово из разлога што је одредбом члана 132. став 1. тачка 1) Закона о здравственој заштити прописана алтернативна могућност да послове директора здравствене установе обавља како лице са високом школском спремом здравствене струке, тако и лице са високом школском спремом друге струке, уз услов да има завршену едукацију из области здравственог менаџмента, најмање пет година радног стажа у области здравствене заштите, као и да испуњава и друге услове предвиђене статутом здравствене установе. Законом о здравственој заштити није изричито прописана врста високе школске спреме коју мора да поседује директор здравствене установе, већ је одредбом члана 141.

став 1. Закона одређено да се то питање ближе уређује статутом здравствене установе који представља основни општи акт којим се уређују делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, услови за именовање и разрешење директора, заменика директора, односно помоћника, као и друга питања од значаја за рад установе. Прописујући правни или економски факултет као услов за именовање директора наведених здравствених усанова, Уставни суд је оценио да су доносиоци оспорених аката поступили у складу са својим законским овлашћењима и у зависности од потреба и врсте делатности којом се бави конкретна здравствена установа.

Уставни суд је, такође, оценио да су оспорене одредбе статута сагласне уставним јемствима о доступности свих радних места свима под једнаким условима из члана 60. став 3. Устава, имајући у виду да се на конкурс за именовање директора здравствене установе могу јавити сва заинтересована лица која испуњавају услове предвиђене оспореним општим актима. Оспорене одредбе статута, самим тим што су сагласне са законом, сагласне су и са уставним принципом обавезне сагласности са законом свих домаћих општих правних аката, из члана 195. став 1. Устава.

Наводи подносиоца иницијативе да су решењима у оспореним општим актима дипломирани психолози, као и друга лица са високом школском спремом која раде на пословима здравствених радника, доведени у неравноправан положај у односу на лица са завршеним правним и економским факултетом, из разлога што не могу да конкуришу за избор директора одређене здравствене установе своде се, по оцени Уставног суда, на питања оправданости и целисходности одређених нормативних решења у оспореним општим правним актима, што излази из оквира надлежности Уставног суда одређеној чланом 167. Устава.

Из наведених разлога Уставни суд није нашао основа за покретање поступка поводом иницијатива, па иницијативе није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број IY-97/2007 од 10. марта 2011. године

**Правилник о евидентирању доласка и одласка са посла
запослених Хемијског факултета Универзитета у Београду,
број 95/2 од 29. јануара 2008. Године
– чл. 3. и 5.**

Оспореним одредбама Правилника којима је утврђена обавеза ненаставног особља факултета да се приликом доласка и изласка из зграде евидентира помоћу евиденционе картице, ненаставно особље није доведено

у неравноправан положај у односу на наставно особље, чије радно време се усаглашава са потребама наставе, а у складу са Законом о високом образовању и усвојеним наставним планом и програмом факултета. Овакво прописивање начина евидентирања коришћења радног времена, по оцени Уставног суда, сагласно је са уставним принципом забране дискриминације и решењима садржаним у Закону о раду, према којима се не сматра дискриминацијом прављење разлике која је условљена природом посла.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба чл. 3. и 5. Правилника о евидентирању доласка и одласка са посла запослених Хемијског факултета Универзитета у Београду, број 95/2 од 29. јануара 2008. године.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 3. и 5. Правилника о евидентирању доласка и одласка са посла запослених Хемијског факултета Универзитета у Београду, број 95/2 од 29. јануара 2008. године. Подносиоци иницијативе сматрају оспорене одредбе Правилника, којима је утврђена обавеза за ненаставно особље факултета да се евидентира приликом уласка и изласка из зграде, лично на апарату за евидентирање помоћу евиденционе картице, несагласним са одредбама члана 21. Устава Републике Србије и чл. 18. до 20. Закона о раду, које забрањују сваки облик дискриминације, непосредне или посредне, по било ком основу.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да је радно време за све запослене на Факултету прописано чланом 8. Правилника, тако да, по мишљењу даваоца одговора, нема елемената дискриминације, па тако ни повреде члана 21. Устава. Посебно се у одговору истиче да се радно време наставног особља усаглашава са потребама наставе, а у складу са Законом о високом образовању и усвојеним наставним планом и програмом факултета, као и другим актима Универзитета.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о евидентирању доласка и одласка са посла запослених донео Савет Хемијског факултета, на седници одржаној 29. јануара 2008. године, а на основу одредаба члана 15. ст. 1. и 2. и члана 50. Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05), члана 8, члана 50. став 1. и члана 51. став 1. Правилника о раду и дисциплинској одговорности Хемијског факултета бр. 1121/2 од 2. новембра 2005. године. Правилником се ближе уређују права, обавезе и одговорности запослених лица на Хемијском факултету Универзитета у Београду (члан 1. став 1). Правилник се доноси на

неодређено време и примењује се на ненаставно и наставно особље (члан 2). Према оспореним одредбама чл. 3. и 5. Правилника, Хемијски факултет се обавезује да постави апарат за евиденцију изнад улазних врата факултета и да ненаставном особљу, уз потпис, преда исправну евиденциону картицу, а ненаставно особље има обавезу да евидентира свој улазак и излазак из зграде, лично, на апарату за евидентирање помоћу евиденционе картице. Према члану 8. Правилника радно време наставног особља усаглашава се са потребама наставе катедре, а у складу са Законом о високом образовању, као и другим актима Универзитета.

Уставом Републике Србије утврђено је: 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 Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа и образовања (члан 97. тач. 8. и 10); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, као и да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 194. став 3. и члан 195. став 1).

Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08 и 44/10) прописано је: да се органи високошколске установе уређују статутом установе у складу са законом и оснивачким актом, као и да високошколска установа има орган управљања, орган пословођења, стручне органе и студентски парламент (члан 50); да је савет орган управљања високошколске установе (члан 51. став 1); да се у погледу права, обавеза и одговорности запослених у високошколској установи примењује закон којим се уређује рад, ако овим законом није другачије уређено, а да о појединим правима, обавезама и одговорностима запослених на високошколској установи одлучују орган пословођења и орган управљања те установе (члан 74).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 01/05 и 54/09) прописано је: да је запослени дужан да савесно и одговорно обавља послове на којима ради, да поштује организацију рада и пословања код послодавца, као и услове и правила послодавца у вези са испуњењем уговорних и других обавеза из радног односа (члан 15. тач. 1) и 2)); да је забрањена непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, социјално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовно стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство (члан 18); да је непосредна дискриминација у смислу овог закона, свако поступање узроковано неким од основа из члана 18. овог закона којим се лице које тражи запослење као и запослени, ставља у неповољнији положај у односу на друга лица у истој или сличној ситуацији, а посредна дискриминација

постоји када одређена, наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса ставља или би могла ставити у неповољнији положај у односу на друга лица – лице које тражи запослење, као и запосленог због одређеног својства, статуса, опредељења или уверења из члана 18. овог закона (члан 19); да је дискриминација из члана 18. овог закона забрањена у односу на услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла, услове рада и сва права из радног односа, образовање, оспособљавање и усавршавање, напредовање на послу и отказ уговора о раду, а одредбе уговора о раду којима се утврђује дискриминација по неком од основа из члана 18. овог закона ништаве су (члан 20); да се не сматра дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства у односу на одређени посао када је природа посла таква или се посао обавља у таквим условима да карактеристике повезане са неким од основа из члана 18. овог закона представљају стварни и одлучујући услов обављања посла и да је сврха која се тиме жели постићи оправдана (члан 22. став 1).

Полазећи од изложеног, а посебно одредбе члана 74. Закона о високом образовању, Уставни суд је оценио да је оспорени Правилник донет од стране Савета факултета као законом овлашћеног органа да одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у високошколској установи.

Оцењујући уставност и законитост одредаба чл. 3. и 5. Правилника, којима је утврђена обавеза ненаставног особља факултета да се приликом доласка и изласка из зграде евидентира на апарату за евидентирање помоћу евиденционе картице, Уставни суд је нашао да оспореним одредбама Правилника ненаставно особље није доведено у неравноправан положај у односу на наставно особље, имајући увиду да је и наставно и ненаставно особље дужно да се придржава утврђеног радног времена за запослене код доносиоца акта. При том се радно време наставног особља, према одредби члана 8. наведеног Правилника, усаглашава са потребама наставе катедре, а у складу са Законом о високом образовању, као и другим актима Универзитета, односно наставно особље има радне обавезе према распореду и наставном плану и програму Факултета, што захтева потребу ангажовања ове категорије запослених и ван утврђеног радног времена, тако да није могуће вршити евиденцију присутности на раду наставног особља на исти начин како је то предвиђено за ненаставно особље. Осим тога, овакво прописивање начина евидентирања коришћења радног времена, по оцени Уставног суда, сагласно је и са уставним принципом забране дискриминације из члана 21. Устава и решењима садржаним у одредбама члана 22. став 1. Закона о раду према којима се не сматра дискриминацијом прављење разлике која је условљена природом посла који се обавља и сврхом која се тиме жели постићи.

Наводи подносиоца иницијативе да структура радног времена наставног особља не може бити од утицаја на контролу присутности на раду, већ само од утицаја на оправданост пуног фонда радних часова, тичу се питања оправданости и целисходности прописаног начина евидентирања коришћења радног времена запослених на Хемијском факултету, о чему Уставни суд није надлежан да одлучује, према својој утврђеној надлежности из члана 167. Устава.

Будући да Уставни 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

Број Уо-128/2009 од 17. марта 2011. године

7.3 Општи акти удружења

Статут Лекарске коморе Србије
(„Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08 и 14/10)
– члан 43. став 8. и чл. 47. и 48.

Правилник о раду судова части Лекарске коморе Србије,
од 5. децембра 2008. године

Одредба оспореног Статута којом је предвиђено 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, несагласна је са Законом о коморама здравствених радника, као и оспорени Правилник у целини, јер се питања за која је Законом прописано да се уређују статутом не могу уређивати актом ниже правне снаге од статута.

Законом о коморама здравствених радника изричито су утврђени случајеви у којима члан коморе врши повреду професионалне дужности или угледа члана коморе, с тим што Закон садржи овлашћење да се статутом коморе тај број случајева прошири, али не и да се искључе они случајеви који су Законом већ утврђени.

Дисциплинске мере које се могу изрећи за повреде професионалне дужности или угледа члана коморе спадају у домен законодавне регулативе и не могу се уређивати статутом коморе.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 43. став 8. и чл. 47. и 48. Статута Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08 и 14/10) нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Утврђује се да Правилник о раду судова части Лекарске коморе Србије, који је донела Скупштина Лекарске коморе Србије 5. децембра 2008. године, није у сагласности са Уставом и законом.

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, по наводима подносиоца иницијативе, 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.

Полазећи од разлога оспоравања наведеног Правилника о раду судова части Лекарске коморе Србије, као и одговарајућих одредаба Устава Републике Србије и закона, Уставни суд је, на седници одржаној 7. октобра 2010. године, донео Решење о покретању поступка 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) и за оцену законитости Правилника о раду судова части Лекарске коморе Србије, који је донела Скупштина Лекарске коморе Србије 5. децембра 2008. године. Решење о покретању поступка Уставни суд је доставио Лекарској комори Србије на одговор, на основу члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

У одговору на Решење о покретању поступка, поред осталог, истиче се да је Лекарска комора Србије, тумачећи одредбу члана 29. Закона о коморама здравствених радника, којом је одређено шта се статутом коморе уређује, али не као „искључиво уређивање статутом“, донела опште акте – правилнике, којима се уређује начин рада и вођења поступака пред органима Лекарске коморе. У односу на питање да ли се одредбом члана 43. став 8. Статута може предвидети да се начин рада и вођења поступка судова части Коморе уређује правилницима о раду судова части, а начин избора судова части посебним правилником који доноси Скупштина Коморе, доносилац

оспорених аката сматра да је Законом дефинисано да комора може доносити Статут и друге опште акте, те да је експлицитно набрајање у Статуту Коморе које ће опште акте донети Комора непотребно. Такође, сматра да статут као основни акт „не може, нити треба, нити је уобичајено, а ни прописано“ да садржи процедуру избора свих органа у организацији. У односу на одредбу члана 48. Статута, доносилац сматра да се дисциплинске мере које Суд части може изрећи могу утврдити Статутом на детаљнији начин од законом прописаних, као и да се лаке, тешке и особито тешке дисциплинске повреде и дисциплински поступак уређују се правилником. Сагласивши се са тиме да одредба члана 52. став 2. Правилника о раду судова части Лекарске коморе Србије има повратно дејство, доносилац сматра да је општи интерес да се успостави систем дисциплинске одговорности за чланове Коморе, који је уређен Правилником и за период када је Закон ступио на снагу, а такође, сматра да би изменом Закона о коморама здравствених радника, требало у члану 47. предвидети изузетак у погледу рокова застарелости за учињене повреде професионалне дужности или угледа члана Коморе.

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 утврђена је, као дисциплинска мера за тешке повреде, новчана казна чији су висина и трајање већи од висине и трајања новчане казне која се изриче за лаке повреде професионалне дужности или угледа члана Коморе, а 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 претходног 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. ст. 1. и 2. Правилника утврђено је да се одредбе овог правилника примењују на повреде учињене од дана доношења Закона о коморама здравствених радника 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.

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); 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, 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) утврђено 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 кад 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 лаке, тешке и особито тешке, да се за лаке повреде члану коморе могу изрећи дисциплинске мере опомена, јавна опомена и новчана казна на основу члана 43. став 2. тачка 2) Закона о коморама здравствених радника, да се за тешке повреде, члану могу изрећи дисциплинске мере новчана казна, привремено ограничење обима и врсте послова којима се члан Коморе бави и привремено одузимање лиценце на основу члана 197. Закона о здравственој заштити, да се за особито тешке повреде, члану могу изрећи дисциплинске мере привремено или трајно ограничење обима и врсте послова којима се члан Коморе бави, привремено одузимање лиценце и трајно одузимање лиценце на основу члана 198. Закона о здравственој заштити и да се лаке, тешке и особито тешке дисциплинске повреде и дисциплински поступак уређују правилником.

Разматрајући одредбе Статута и Правилника о раду судова части Лекарске коморе Србије поводом којих је покренут поступак оцене уставности и законитости, Уставни суд је утврдио следеће:

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 одлуке суда части, застарелост покретања поступка и извршења дисциплинске мере и 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, Уставни суд је утврдио да се оспореним Правилником не могу уредити питања за која је Закон о коморама здравствених радника изричито прописао да се уређују статутом коморе, а не правилником. Стога је Суд оценио да је одредба члана 43. став 8. Статута Лекарске коморе Србије, којом је предвиђено 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, несагласна са одредбом члана 29. став 2. Закона о коморама здравствених радника и да је оспорени Правилник о раду судова части Лекарске коморе Србије у целини несагласан са Законом, јер се питања за која је Закон прописао да се уређују статутом не могу уређивати другим општим актом ниже правне снаге од статута.

С обзиром на то да је одредбама члана 40. Закона о коморама здравствених радника изричито утврђено шест случајева у којима члан коморе

врши повреду професионалне дужности или угледа члана коморе, с тим што одредба става 2. овог члана Закона садржи овлашћење да се статутом коморе одређују и друге повреде професионалне дужности или угледа члана коморе, осим законом предвиђених, Уставни суд је оценио да су одредбе члана 47. Статута, којима је број тих случајева сужен, тако што су предвиђена само три случаја повреде професионалне дужности или угледа члана коморе, која су и законом предвиђена, несагласне са Законом, када се има у виду да се статутом коморе могао проширити број случајева дисциплинске одговорности члана коморе због повреде професионалне дужности или угледа члана коморе, али не и искључити они случајеви који су већ Законом утврђени.

Полазећи од тога, да су одредбама члана 43. Закона утврђене дисциплинске мере за повреде професионалне дужности или угледа члана коморе, Уставни суд је оценио да се одредбама члана 48. оспореног Статута дисциплинске мере нису могле утврдити овим статутом, а нарочито се нису могле утврдити на другачији начин од законом прописаног, с обзиром на то да дисциплинске мере које се могу изрећи за повреде професионалне дужности или угледа члана коморе, не спадају у круг питања која се према одредби члана 29. став 2. Закона уређују статутом коморе, што значи да уређивање ових питања спада у домен законодавне регулативе. Такође се одредбом става 4. члана 48. Статута није могло прописати да се лаке, тешке и особито тешке дисциплинске повреде и дисциплински поступак уређују правилником, јер као што је напред наведено, ова питања се не могу уређивати општим актом ниже правне снаге од статута. Осим тога, одредбом члана 52. став 2. Правилника о раду судова части Лекарске коморе Србије утврђен је почетак рокова застарелости на другачији начин од начина предвиђеног у одредбама члана 47. Закона о коморама здравствених радника, а одредбом става 1. истог члана овог правилника утврђена је његова ретроактивна примена на повреде учињене од дана доношења Закона о коморама здравствених радника, што је, по оцени Уставног суда несагласно са одредбом члана 197. став 1. Устава.

Како Устав одредбом члана 195. став 1. утврђује принцип да сви општи акти у Републици Србији морају бити у сагласности са законом, то одредбе члана 43. став 8. и чл. 47. и 48. Статута Лекарске коморе Србије и Правилника о раду судова части Лекарске коморе Србије које нису сагласне са законом, самим тим нису сагласне ни са Уставом.

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

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 43. став 8. и чл. 47. и 48. Статута Лекарске коморе Србије наведеног у тачки 1. изреке и Правилник о раду судова части Лекарске коморе Србије наведен у тачки 2. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Статут Тениског савеза Србије од 25. јануара 2011. године
– члан 37.

Општи акт може да ступи на снагу пре истека седмог дана од дана његовог објављивања само ако су приликом његовог доношења утврђени нарочито оправдани разлози за раније ступање на снагу, али никада не пре него што је објављен, односно на одговарајући начин учињен доступним јавности.

Оспорена одредба није у сагласности са одредбом члана 196. став 1. Устава, јер предвиђа да статут, као општи акт спортског удружења, ступа на снагу даном усвајања. Чињеница да након текста одредаба Статута стоји напомена да је фактички објављен на огласној табли доносиоца истог дана када је и усвојен, није од утицаја на оцену Уставног суда, јер констатације или било који други текст који није саставни део правних норми не представља део општег правног акта.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 37. Статута Тениског савеза Србије од 25. јануара 2011. године, није у сагласности са Уставом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 37. Статута Тениског савеза Србије, који је усвојен на седници Скупштине одржаној 25. јануара 2011. године. У иницијативи се наводи да оспорена одредба којом је предвиђено да овај статут ступа на снагу даном усвајања на седници Скупштине Савеза, осим члана 13. ст. 1. и 3. и члана 15. став 2, који ће ступити на снагу у року од осам дана од усвајања на седници Скупштине Савеза, није у сагласности са одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава Републике Србије.

Доносилац оспореног општег акта је на захтев Уставног суда, сагласно одредбама члана 34. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), доставио оспорени акт и одговор на наводе иницијативе. У одговору се детаљно износе разлози у прилог тврдње да одредба члана 37. Статута није несагласна са Уставом, тако што се, између осталог, наводи: да је пре расправе о предлогу новог Статута констатовано да се промена Статута врши из разлога озбиљне неуставности и незаконитости до тада важећег Статута, из чега је очигледно да су постојали нарочито оправдани разлози да нови Статут ступи на снагу даном усвајања; да Устав, као ни меродавни закони не предвиђају начин на који се објављују статuti и други општи акти удружења грађана, па би се адекватним начином објављивања могло сматрати чак и објављивање на тај начин што ће се присутним члановима Скупштине који пред собом имају текст статута усмено саопштити да је

статут усвојен, а што је у конкретном случају учинио председник Скупштине након усвајања Статута, а што, по мишљењу доносиоца оспореног акта, представља објављивање овог акта у смислу одредбе члана 196. Устава; да је Статут објављен на огласној табли Тениског савеза Србије на дан усвајања, што је у виду напомене назначено на тексту Статута, уз потпис председника Скупштине и печат Савеза; да Агенција за привредне регистре која води Регистар удружења грађана препоручује, „као прихватљив и пожељан модел“ статута удружења грађана којим се предвиђа да статут удружења ступа на снагу или даном његовог усвајања на скупштини удружења или одређени број дана од дана усвајања; да је и из модела записника са скупштине удружења, који Агенција за привредне регистре такође препоручује као пожељан, очигледно да се прихвата могућност да статут ступи на снагу даном доношења, јер је према овом моделу записника могуће да на истој седници скупштина усвоји статут и одмах почне са његовом применом; да приликом доношења одлуке о овој правној ствари Уставни суд мора имати у виду и стварне побуде за подношење иницијативе за оцену уставности Статута.

Уставни суд је увидом у достављени оспорени акт утврдио да је Изборна скупштина Тениског савеза Србије, позивајући се на одредбе Закона о спорту („Службени гласник РС“, број 52/96), Закона о друштвеним организацијама и удружењима грађана („Службени гласник СРС“, бр. 24/82, 39/83, 17/84, 50/84, 45/85 и 12/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93 и 48/94), као и одредбе до тада важећег Статута Тениског савеза Србије, на седници одржаној 25. јануара 2011. године, донела нови Статут Тениског савеза Србије. Оспореном одредбом члана 37. Статута предвиђено је да овај статут ступа на снагу даном усвајања на седници Скупштине Савеза, осим члана 13. ст. 1. и 3. и члана 15. став 2, који ће ступити на снагу у року од осам дана од усвајања на седници Скупштине Савеза. Након нормативног дела текста, поред потписа председника Скупштине и печата Савеза, стоји текст следеће садржине: „Напомена: Текст Статута објављен на огласној табли ТСС на дан усвајања 25. 01. 2011. године“. Такође, увидом у достављени записник са седнице Скупштине на којој је усвојен Статут Тениског савеза Србије, утврђено је да под тачком 5: „Усвајање предлога Статута“, стоји да је Предлог образложио правни саветник ТСС, који је изнео разлоге за доношење новог Статута и истакао да је Статут подржала 1/3 чланова радне Скупштине и да је предложила његово усвајање Изборној скупштини, а да је Управни одбор усвојио овакав предлог Статута.

Уставом Републике Србије је утврђено да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, као и да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и 4).

Уставни суд указује да из наведених одредаба Устава следи да општи акт, под Уставом утврђеним условима, може да ступи на снагу пре истека седмог дана од дана његовог објављивања, али никада не може да ступи на снагу пре него што је објављен, односно самим усвајањем. Такође, Уставни суд истиче да објављивање општег акта значи да је он на одговарајући

начин учињен доступним јавности, те је неприхватљиво становиште изнето у достављеном одговору да се објављивањем може сматрати и саопштавање да је акт, након обављеног гласања, усвојен. Коначно, Суд указује да напомене, констатације или било који други текст који није саставни део правних норми не представља део општег правног акта.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 37. Статута Тениског савеза Србије од 25. јануара 2011. године, није у сагласности са одредбом члана 196. став 1. Устава, јер предвиђа да статут, као општи акт спортског удружења, ступа на снагу даном усвајања.

Такође, из претходно наведених разлога, на оцену Уставног суда не може да утиче ни чињеница да је оспорени Статут фактички објављен на огласној табли Тениског савеза Србије оног дана када је и усвојен, о чему постоји напомена након одредаба Статута, тим пре што је увидом у достављени записник утврђено да не стоје наводи доносиоца да су приликом његовог доношења утврђени нарочито оправдани разлози за раније ступање на снагу, јер ступање на снагу пре истека седмог дана од дана објављивања Статута није поменуто ни у образлагању предлога овог акта, нити накнадно.

Коначно, одредбом члана 168. став 2. Устава је утврђено да свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости, те стога Уставни суд није овлашћен да се упушта у мотиве који су иницијатора определили да се обрати Уставном суду.

Имајући у виду да је правно стање у току претходног поступка 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 одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

Сагласно одредби члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, престаје да важи одредба члана 37. Статута Тениског савеза Србије, од 25. јануара 2011. године.

Одлука Уставног суда

Број: ИУо-71/2011 од 7. јула 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 57/11)

**Одлука о изменама и допунама Статута Градске организације
глувих Београда
број 221–4/05 од 17. јуна 2005. године**

**Одлука Скупштине Градске организације глувих Београда
број 62–3/07 од 16. марта 2007. године**

Оспореним одредбама одлука којима је била уређена унутрашња организација удружења у ситуацији када чланови Скупштине Градске организације глувих Београда постану чланови или оснивачи друге организације

на нивоу града са истим или сличним циљем не повређује се право из члана 21. Устава које има за циљ заштиту од дискриминације по основу неког личног својства, нити слобода удруживања из члана 55. Устава, јер право на удруживање подразумева и право самосталног одлучивања о пријему у чланство, саставу и начину избора у органе организације, као и искључење из чланства организације, у складу са опредељењем доносиоца акта и о томе, сагласно одредбама члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да одлучује.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 1. тачка 2) Одлуке о изменама и допунама Статута Градске организације глувих Београда, број 221-4/05 од 17. јуна 2005. године и Одлуке Скупштине Градске организације глувих Београда, број 62-3/07 од 16. марта 2007. године.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу аката из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности аката наведених у изреци. Иницијатор сматра да су оспорени акти у супротности са одредбама чл. 21. и 55. Устава Републике Србије јер „омогућавају појединцима злоупотребу којом се ограничавају уставна права грађанима на слободу удруживања а истовремено их и дискриминишу јер им се ускраћује помоћ, проверава биографија и физички су онемогућени да користе просторије удружења чији су добровољни чланови“. Предлаже се да Уставни суд донесе привремену меру којом ће решење Градске организације глувих Београда о разрешењу чланова Скупштине Градске организације глувих Београда бр. 179-3/07 од 24. маја 2007. године, донетог на основу оспорених аката, „ставити ван снаге“.

Доносилац оспорених аката у одговору и допунама одговора наводи да је Министарство унутрашњих послова Републике Србије као надлежан орган за вођење регистра друштвених организација и удружења грађана, решењем 06. А бр. 212-1-198/05-03 од 15. септембра 2005. године уписало у одговарајући регистар оспорену Одлуку о изменама и допунама Статута Градске организације глувих Београда од 17. јуна 2005. године и да тим актом Министарство које врши надзор над законитошћу рада друштвених организација и удружења грађана није имало примедби на оспорену Одлуку. Сматра да је оспорена одредба члана 1. тачка 2) ове одлуке, у складу са одредбом члана 28. наведеног статута и да прописивање да члан паралелне организације на нивоу Града не може бити биран за члана Скупштине

Градске организације глувих Београда, није у супротности са одредбама чл. 21. и 55. Устава. Том одредбом се, по оцени доносиоца акта, у складу са законским овлашћењима уређују унутрашњи односи и састав органа управљања у Градској организацији глувих Београда. У одговору се даље наводи да се у поступку доношења оспорене Одлуке, имала у виду чињеница да је одређен број грађана у новембру 2006. године основао Удружење лица са оштећеним слухом и говором „Нови Београд“, са седиштем у Новом Београду, које је уписано у регистар удружења грађана 27. новембра 2006. године и које делује на подручју града Београда. На тај начин је „дошло до формирања паралелног удружења Градској организацији глувих Београда, која на подручју општине Нови Београд има једну секцију а чланови те секције, чланови су и Градске организације глувих Београда и заступљени су у Скупштини“. Подносилац иницијативе је био „везан“ за ту секцију и био је члан Скупштине, али му је након оснивања паралелног удружења, чији је један од оснивача, применом оспорене Одлуке и на основу чл. 12. и 13. Статута, престао статус редовног члана, а тиме и чланство у Скупштини градске организације глувих Београда. Предлаже се да Уставни суд не прихвати поднету иницијативу. Доносилац оспорених аката је, такође, обавестио Суд да је, у поступку усаглашавања Статута са Законом о удружењима, Скупштина Градске организације глувих Београда 3. септембра 2010. године усвојила нови Статут чијим је ступањем на снагу оспорени Статут, са свим изменама и допунама, престао да важи, а да су питања која регулишу правне обавезе редовног и придруженог чланства и престанак чланства у градској организацији из оспорене одлуке од 16. марта 2007. године инкорпориране у текст новог Статута.

У спроведеном поступку утврђено је, да је оспорену Одлуку о изменама и допунама Статута Градске организације глувих Београда, број 221-4/05 од 17. јуна 2005. године, донела Скупштина Градске организације глувих Београда, на основу одредаба чл. 65. до 68. Статута Градске организације глувих Београда, а да је оспореном одредбом члана 1. тачка 2) ове одлуке било прописано да се у члану 23. после алинеје 4. Статута додаје алинеја 5. која гласи: „Члан који је истовремено члан паралелне организације на нивоу Града не може бити биран за члана Скупштине“. Ова одлука престала је да важи ступањем на снагу новог Статута Градске организације глувих Београда од 3. септембра 2010. године.

Такође, Уставни суд је поводом оспорене Одлуке Скупштине градске организације глувих Београда, број 62-3/07 од 16. марта 2007. године, утврдио да је та одлука донета на основу члана 35. Статута и да је њоме било прописано: да чланови Скупштине Градске организације глувих Београда који су истовремено чланови паралелне организације на нивоу града Београда губе функцију члана Скупштине Градске организације глувих Београд (одељак I); да место члана Скупштине Градске организације глувих Београда из става I ове одлуке преузима други редовни члан који је добио више гласова на изборној Скупштини секције којој припада (одељак II); да се даје рок од шест месеци осталим члановима Градске организације глувих Београда

који су се учланили у паралелну организацију, са седиштем на територији на којој делује Градска организација глувих Београда, да се одреде између статуса редовног члана Градске организације глувих Београда или статуса придруженог члана Градске организације глувих Београда, који се аутоматски стиче после учлањења у другу паралелну организацију, а које за собом повлачи укидање остварених бенефиција и права на помоћ стручне службе Градске организације глувих Београда (одељак III); да Одлука ступа на снагу даном доношења (одељак IV).

Имајући у виду да је у току поступка пред Уставним судом Скупштина Градске организације глувих Београда донела 3. септембра 2010. године нови Статут Градске организације глувих Београда, чијим је ступањем на снагу Статут из 2001. године у целини, са оспореном Одлуком о изменама и допуна тог статута из 2005. године, престао да важи, а престала је да важи и оспорена Одлука од 16. марта 2007. године, од подносиоца иницијативе је дописом Суда од 24. децембра 2010. године затражено да се, сагласно члану 68. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), у року од 15 дана од дана пријема дописа изјасни да ли остаје при поднетој иницијативи. Истовремено, иницијатор је упозорен да ће, уколико то не учини у остављеном року, Суд поступити сагласно одредби члана 68. став 2. Пословника о раду Уставног суда.

Наведени допис послат је подносиоцу иницијативе путем поште 24. децембра 2010. године и 18. јануара 2011. године, али достављање није могло бити извршено на адреси наведеној у иницијативи. Достављање је након тога извршено истицањем дописа на огласној табли Уставног суда 2. фебруара 2011. године и сматра се извршеним осмог дана од дана истицања дописа на огласној табли, сагласно одредби члана 87. став 3. Пословника о раду Уставног суда.

Одредбама Устава Републике Србије утврђено је: да су сви пред Уставом и законом једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3); да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења те да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом (члан 55. ст. 1. и 2).

Остваривање слободе удруживања у време доношења оспорених одлука било је уређено Законом о друштвеним организацијама и удружењима грађана („Службени гласник СРС“, бр. 24/82, 39/83, 17/84, 50/84, 45/85 и 12/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05) и Законом о удруживању грађана и удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију СФРЈ („Службени лист СФРЈ“, број 42/90 и „Службени лист СРЈ“, бр. 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 73/2000). Према одредби члана 21. став 1. Закона о друштвеним организацијама и удружењима грађана, друштвене организације и удружења грађана

имају статуте а могу имати и друге опште акте којима се уређују питања унутрашње организације, рада и међусобни односи чланова организације односно удружења. Статутом друштвене организације, односно удружења грађана, према ставу 2. наведеног члана Закона, уређују се, поред осталог: облици и начин организовања, чланство у организацији, односно у удружењу грађана, права, дужности и одговорности чланова, органи у организацији, односно удружењу грађана, њихова права, дужности и одговорности, начин избора и трајање мандата чланова органа и носилаца функција у организацији, односно удружењу грађана и начин доношења других општих аката.

Закон о друштвеним организацијама и удружењима грађана и Закон о удруживању грађана и удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије престали су да важе даном почетка примене Закона о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09), односно 21. октобра 2009. године. Према одредби члана 2. став 1. Закона, удружење, у смислу овог закона, јесте добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом. Одредбама члана 3. Закона прописано је: да се удружење оснива и организује слободно и самостално је у остваривању својих циљева (став 1); да циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима (став 2). Према одредбама члана 12. ст. 1. и 3. Закона: статут је основни општи акт удружења којим се обавезно, поред осталог, уређују циљеви ради којих се оснива, унутрашња организација, органи, њихова овлашћења, састав, начин избора и опозива, трајање мандата и начин одлучивања; поступак за измене и допуне статута и поступак доношења и измена других општих аката удружења ако их доноси, услови и начин учлањења и престанак чланства, као и права, обавезе и одговорности чланова. Према одредби члана 19. став 1. Закона, свако лице може под једнаким условима утврђених статутом да постане члан удружења. Скупштина удружења је, према члану 22. Закона, највиши орган удружења (став 1); скупштину чине сви чланови удружења (став 2); скупштина удружења усваја статут удружења, његове измене и допуне, бира и разрешава лице овлашћено за заступање удружења, ако статутом удружења није предвиђено другачије, одлучује о удруживању у савезе, о усвајању годишњег финансијског извештаја удружења, о статусним променама удружења и престанку рада удружења као и другим питањима утврђеним статутом удружења (став 4). Према одредбама члана 78. Закона, друштвене организације, удружења грађана и њихови савези основани по Закону о друштвеним организацијама и удружењима грађана, као и они

који имају седиште на територији Републике Србије а уписани су у регистар према Закону о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, настављају са радом као удружења од дана почетка примене овог закона, с тим што су дужни да у року од 18 месеци од дана почетка примене овог закона ускладе свој статут и друге опште акте са одредбама овог закона.

Статутом Градске организације глувих Београда, који је донела Скупштина Градске организације глувих Београда, на седници одржаној 8. јуна 2001. године, с позивом на чл. 21, 36, 79. и 80. Закона о друштвеним организацијама и удружењима грађана („Службени гласник СРС“, бр. 24/82, 39/83, 17/84, 50/84, 45/85 и 12/89, „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05), и који је престао да важи на основу члана 63. Статута од 3. септембра 2010. године, било је прописано: да је Градска организација глувих Београда самостална, добровољна, нестраначка, друштвено-хуманитарна организација, у коју се удружују лица оштећеног слуха са територије града Београда ради остваривања заједничких циљева, задатака и права утврђених Уставом, законом и тим статутом (члан 1); да сваки грађанин са подручја града Београда, под једнаким условима прописаним овим статутом може добровољно приступити у чланство организације, да се пријем у чланство врши уписом у регистар чланова, односно евиденцију коју води организација и да чланови могу бити редовни, придружни, помажући и почасни (члан 12. ст. 1. и 2. и став 3. ал. 1. до 4); да су права, дужности и обавезе редовних чланова, поред осталог, да бира и буде биран у органе и друга тела организације, да даје предлоге, мишљења и примедбе на рад органа и других тела и да о заузетом ставу буде обавештен, да чува и подиже углед организације као и да се у раду и понашању придржава одредаба овог статута (члан 13. став 1. ал. 1, 3, 4. и 8); да чланство у организацији, поред осталог, престаје искључењем, на основу посебног Правилника о дисциплинској одговорности и да даном престанка чланства престају све функције и права у организацији (члан 14. став 1. алинеја 3. и став 2); да се избор представника и њихових заменика и кандидата за представнике у органима организације врши тајним гласањем, осим ако секције чланова не одреде друкчије (члан 23. став 1); да мандат представника у органима и радним телима организације престаје пре истека рока на ком су изабрани, поред осталог, и опозивом (члан 24. став 1. алинеја 2); да састав и избор представника за Скупштину, као и њихов опозив, врше секције чланова са територије општина, односно органи који су их изабрали (члан 27); да Скупштина доноси Статут организације, односно одлучује о изменама и допунама истог (члан 35. став 1. алинеја 1); да се статут организације и друга правна акта и њихове промене доносе у складу са Уставом, законом и другим прописима (члан 63. став 1).

Из наведених одредаба Закона о удружењима произлази да се удружење оснива и организује слободно и самостално је у остваривању својих циљева (члан 3. став 1), као и да је статут основни општи акт удружења којим се обавезно, поред осталог, уређују циљеви ради којих се оснивају унутрашња

организација, органи, њихова овлашћења, састав, начин избора и опозива, трајање мандата и начин одлучивања, услови и начин учлањења и престанак чланства (члан 12. став 3). Статут Градске организације глувих Београда је основни акт наведене организације, који, поред осталог, садржи одредбе о чланству у организацији, пријему у чланство, избору представника и његових заменика у органе организација, њихов мандат у органима, као и престанак чланства у организацији и њиховим органима, те поступак за доношење и измене и допуне Статута.

Уставни суд је оцењујући уставност оспорене одредбе члана 1. тачка 2) Одлуке о изменама и допунама Статута, којом је било предвиђено да члан паралелне организације на нивоу града не може бити биран за члана скупштине Градске организације глувих Београда, оценио да се том одредбом не повређује право из члана 21. Устава које има за циљ заштиту од дискриминације по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уређења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког интегритета. Оспорена одредба Одлуке, по оцени Суда, не уређује неједнакост чланова организације по основу неког од напред наведених својстава, већ се том одредбом, сагласно Закону о удружењима, уређује чланство у скупштини наведене организације као највишем органу у случају када је члан скупштине истовремено и члан друге организације на нивоу града са истим или сличним циљем. Таквим прописивањем уређује се једно од питања које односна организација као удружење самостално уређује у остваривању својих циљева. Такође, по оцени Суда, оспореном одредбом Одлуке није повређена ни слобода удруживања из члана 55. Устава, с обзиром на то да се оспореном одредбом уређује немогућност да члан паралелне организације на нивоу града буде биран за члана скупштине организације, односно уређује унутрашња организација Градске организације глувих Београда. По оцени Уставног суда, право на удруживање подразумева и право самосталног одлучивања о пријему у чланство, саставу и начину избора у органе организације, као и искључење из чланства организације. Стога Уставни суд у овом делу иницијативу није прихватио.

Поводом оспорене Одлуке Скупштине Градске организације глувих Београда број 62-3/07 од 16. марта 2007. године, којом се прописивао губитак функције члана Скупштине Градске организације који је истовремено члан паралелне организације на нивоу града, критеријуми за преузимање места тог члана скупштине и остављање рока осталим члановима Градске организације глувих Београда који су се учланили у паралелну организацију са територије града за опредељење у погледу статуса између редовног или придруженог члана и прописивање последица после учлањења у другу паралелну организацију, Уставни суд је оценио да се том одлуком, у време њеног важења, нису повређивале одредбе чл. 21. и 55. Устава у односу на које је иницијативом тражена оцена њене уставности. Наиме, оспореном Одлуком уређивала се унутрашња организација удружења у ситуацији када чланови Скупштине Градске организације глувих Београда постану чланови

или оснивачи друге организације на нивоу града са истим или сличним циљем. Како ће се уредити унутрашња организација, органи, начин избора и опозива, као и начин учлањења и престанак чланства у организацији је питање опредељења доносиоца акта и о томе, сагласно одредбама члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да одлучује. Из наведених разлога Уставни суд у том делу иницијативу такође није прихватио.

С обзиром на то да Уставни суд није нашао основ за покретање поступка поводом иницијативе за оцену уставности одредбе члана 1. тачка 2) Одлуке о изменама и допунама Статута Градске организације глувих Београда и Одлуке Скупштине Градске организације глувих Београда, број 62-3/07 од 16. марта 2007. године, то иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Полазећи од тога да је донео коначну одлуку, Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта донетог, односно радње предузете на основу оспорених одлука, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду.

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

Решење Уставног суда

Број IУ-137/2007 од 19. маја 2011. године

8. ЗАСТАЈАЊЕ СА ПОСТУПКОМ

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 оцене уставности и законитости одредаба члана 15. ст. 1. и 2, члана 16. тачка а) и члана 19. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Београда“, бр. 18/03, 3/06 и 42/09) и даје могућност Скупштини града Београда да, у року од 90 дана од дана пријема овог закључка, Одлуку усагласи са Уставом и законом.

2. Доносилац акта је дужан да у року из тачке 1. обавести Уставни суд о поступању по овом закључку.

О б р а з л о ж е њ е

Уставни суд је на седници одржаној 21. јануара 2010. године донео решење којим је покренуо поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 15. ст. 1. и 2, члана 16. тачка а) и члана 19. Одлуке о јавним паркиралиштима наведене у тачки 1. Закључка, а 29. марта 2011. године у Уставном суду одржан је консултативни састанак поводом отворених уставноправних питања у овом предмету.

Скупштина града Београда дописом број С-03-031-24/10 од 6. априла 2011. године поднела је захтев Уставном суду да, у складу са чланом 55. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), застане са поступком како би се у року који одреди Суд отклонили одређени недостаци „који су уочени након покретања поступка за оцену уставности и законитости оспорених одредаба ове одлуке, а посебно након јавне расправе одржане 29. марта 2011. године“.

Одредбама члана 55. Закона о Уставном суду је прописано: да у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног општег акта, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта, да у одређеном року отклони уочене неуставности или незаконитости (став 1) и да ће ако у одређеном року неуставност или незаконитост не буде отклоњена, Уставни суд наставити поступак (став 2).

Полазећи од тога да је наведеним чланом Закона предвиђена могућност застајања са поступком на захтев доносиоца оспореног општег акта, а имајући у виду разлоге наведене у допису Скупштине града Београда, Уставни суд је оценио да су испуњени Законом прописани услови да у овој правној ствари застане са поступком и да могућност доносиоцу општег акта да у одређеном року отклони уочену неуставност и незаконитост.

На основу изложеног и одредаба члана 48. и члана 55. став 1. Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Закључак као у изреци.
Закључак Уставног суда

Број IY-424/2004 од 12. маја 2011. године

Скупштина општине Инђија поднела је захтев Уставном суду да застане са поступком како би отклонила одређене недостатке оспорене Одлуке које је уочила након покретања поступка за оцену уставности и законитости оспорених одредаба, што је Уставни суд прихватио.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

1. Застаје се са поступком оцене уставности и законитости одредаба члана 11, члана 23. став 1, члана 24. алинеја прва и члана 246 Одлуке о јавним просторима за паркирање („Службени лист општина Срема“, бр. 2/00, 18/03, 30/04, 27/05 и 8/07) и даје могућност Скупштини општине Инђија да, у року од 90 дана од дана пријема овог закључка, Одлуку усагласи са Уставом и законом.

2. Доносилац акта је дужан да у року из тачке 1. обавести Уставни суд о поступању по овом закључку.

О б р а з л о ж е њ е

Уставни суд је на седници одржаној 21. јануара 2010. године донео решење којим је покренуо поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 11, члана 23. став 1, члана 24. алинеја прва и члана 246 Одлуке о јавним просторима за паркирање наведене у тачки 1. Закључка, а 29. марта 2011. године у Уставном суду одржан је консултативни састанак поводом отворених уставноправних питања у овом предмету.

Скупштина општине Инђија дописом број 730-1/2010-I-1/2011-1 од 18. априла 2011. године поднела је захтев Уставном суду да, у складу са чланом 55. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), застане са поступком како би се у року који одреди Суд отклонили одређени недостаци „који су уочени након покретања поступка за оцену уставности и законитости оспорених одредаба ове одлуке, а посебно након јавне расправе одржане 29. марта 2011. године“.

Одредбама члана 55. Закона о Уставном суду је прописано: да у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног општег акта, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта, да у одређеном року отклони уочене неуставности или незаконитости (став 1) и да ће ако у одређеном

року неуставност или незаконитост не буде отклоњена, Уставни суд наставити поступак (став 2).

Полазећи од тога да је наведеним чланом Закона предвиђена могућност застајања са поступком на захтев доносиоца оспореног општег акта, а имајући у виду разлоге наведене у допису Скупштине општине Инђија, Уставни суд је оценио да су испуњени Законом прописани услови да у овој правној ствари застане са поступком и да могућност доносиоцу општег акта да у одређеном року отклони уочену неуставност и незаконитост.

На основу изложеног и одредаба члана 48. и члана 55. став 1. Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број IУл-161/2009 од 2. јуна 2011. године

Уставни суд је прихватио захтев Скупштине општине Врњачка Бања да застане са поступком и омогући доносиоцу оспореног општег акта да отклони уочене недостатке који могу бити од утицаја на његову неуставност или незаконитост.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

1. Застаје се са поступком оцене уставности и законитости одредаба чл. 6, 20, 22, 25. и 26. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општине Врњачка Бања“, бр. 2/07 и 1/08) и даје могућност Скупштини општине Врњачка Бања да, у року од 90 дана од дана пријема овог закључка, Одлуку усагласи са Уставом и законом.

2. Доносилац акта је дужан да у року из тачке 1. обавести Уставни суд о поступању по овом закључку.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке наведене у тачки 1. изреке. Доносилац оспореног акта доставио је одговор Уставном суду дописом од 24. марта 2011. године.

Скупштина општине Врњачка Бања дописом број 344-65/11 од 11. априла 2011. године поднела је захтев Уставном суду да, у складу са чланом 55. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), застане са поступком и да могућност доносиоцу општег акта „да у одређеном року отклони уочене недостатке у дефинисању појмова и надлежности, а који могу бити од утицаја на неуставност или незаконитост“.

Одредбама члана 55. Закона о Уставном суду је прописано: да у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног општег акта, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта, да у одређеном року отклони уочене неуставности или незаконитости (став 1) и да ће ако у одређеном року неуставност или незаконитост не буде отклоњена, Уставни суд наставити поступак (став 2).

Полазећи од тога да је наведеним чланом Закона предвиђена могућност застајања са поступком на захтев доносиоца оспореног општег акта, а имајући у виду разлоге наведене у допису Скупштине општине Врњачка Бања, Уставни суд је оценио да су испуњени Законом прописани услови да у овој правној ствари застане са поступком и да могућност доносиоцу општег акта да у одређеном року отклони уочену неуставност и незаконитост.

На основу изложеног и одредаба члана 48. и члана 55. став 1. Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број ИУо-1049/2010 од 2. јуна 2011. године

9. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА

**Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства
(„Службени гласник РС“, број 101/10)
– члан 8.**

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за оцену уставности одредбе члана 8. Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 101/10).

2. Ово решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора из тачке 2. је 15 дана од дана достављања Решења Народној скупштини.

4. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 6. став 1, чл. 9. и 10. Закона из тачке 1.

5. Одбацују се иницијативе за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 1, члана 2. став 4, чл. 4, 5, 6. став 2. и члана 7. Закона из тачке 1).

Образложење

(Решење са издвојеним мишљењем видети на страни 86)

Решење Уставног суда

Број ИУз-3/2011. од 10. фебруара 2011. године („Службени гласник РС“, број 12/11)

**Закона о изменама и допунама Закона о судијама
(„Службени гласник РС“, број 101/10)
– члан 2, члан 5. став 1. у делу који гласи: „које ће донети
стални састав Високог савета судства“ и чл. 6. и 7.**

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 2, члана 5. став 1. у делу који гласи: „које ће донети стални састав Високог савета судства“ и чл. 6. и 7. Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10).

2. Ово решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.
3. Рок за давање одговора из тачке 2. је 15 дана од дана достављања Решења Народној скупштини.
4. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 1, чл. 3. и 4, члана 5. ст. 2. до 6. и члана 8. Закона из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

(Решење са издвојеним мишљењима видејти на сџрани 106)

Решење Уставног суда

Број Иуз-1634/2010 од 10. марта 2011. године („Службени гласник РС“, број 26/11)

Закон о планирању и изградњи
(„Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09)
– чл. 185. до 200.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за оцену уставности одредаба чл. 185. до 200. **Закона о планирању и изградњи** („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09).
2. Ово решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.
3. Рок за давање одговора је 60 дана од дана пријема овог решења.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднете су иницијативе за оцену уставности одредаба чл. 185. до 200. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09). У иницијативама се наводи: да поглавље XIII – које носи назив: „ЛЕГАЛИЗАЦИЈА ОБЈЕКТА“, није у сагласности са чланом 3. Устава Републике Србије који се односи на владавину права и чланом 21. Устава који гарантује једнакост свих пред Уставом и законом; да прописивање могућности легализације објекта ствара неједнакост између грађана који су објекте градили тек по испуњавању услова предвиђених одредбама истог закона и прописаних у поглављима VI и VIII под насловом: „ГРАЂЕВИНСКА ДОЗВОЛА и УПОТРЕБНА ДОЗВОЛА“, у редовном поступку изградње објекта, и грађана који то нису учинили; да су „легални градитељи до својих објекта дошли по прибављању потребних дозвола, уз плаћање свих прописаних трошкова укључујући и пуни износ накнаде за уређење грађевинског земљишта, уз законом прописани поступак изградње по пројекту и

контроли квалитета и усклађености са пројектном документацијом, што је резултирало да је објекат на крају могао бити технички примљен, после чега је издата употребна дозвола;“ да законита изградња легалног објекта подразумева стручни надзор одговорног пројектанта односно, одговорног извођача радова док нелегални објекти, како се то наводи и у члану 195. став 8. Закона, не садрже техничку документацију која је прописана, што је орган надлежан за упис права својине у јавну књигу о евиденцији непокретности и права на њима дужан да евидентира; да Република Србија стога и не гарантује за стабилност и сигурност тако изведеног објекта; да иста неједнакост постоји и код издавања употребне дозволе која се за легално изграђене објекте издаје када се, у Законом уређеном поступку, утврди да је објекат подобан за употребу, што није случај са нелегално изграђеним објектима када се употребна дозвола издаје само на основу техничког извештаја о стању објекта, код породичних стамбених објеката до 100 м², односно на основу записника о извршеном вештачењу о испуњености услова за употребу објекта, код објеката са више станова.

Донсилац акта није доставио мишљење на наводе иницијативе.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да су Законом о планирању и изградњи, у делу који се односи на изградњу објеката, утврђени услови и начин изградње објеката који се односе на: врсту и садржину техничке документације (глава V, чл. 110. до 132), грађевинску дозволу (глава VI, чл. 133. до 147), грађење објекта (глава VII, чл. 148. до 153) и на употребну дозволу (глава VIII, чл. 154. до 160). Одредбе чија се уставност иницијативом оспорава, чине поглавље „XIII – ЛЕГАЛИЗАЦИЈА ОБЈЕКТА“ Закона о планирању и изградњи и њима се прописује: значење појма „легализација“, услови и могућности легализације објеката који су изграђени или реконструисани без грађевинске дозволе, могућност издавања употребне дозволе за објекте који су изграђени на основу одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта, а код којих постоји одступање од техничке документације на основу које је издата грађевинска дозвола односно, ако испуњавају и друге услове коришћења, а користе се без употребне дозволе (члан 185); рокови за подношење захтева за легализацију (члан 186); ситуације у којима се, за објекте изграђене, односно реконструисане без грађевинске дозволе не може накнадно издати грађевинска дозвола (члан 187); документација коју је потребно приложити уз захтев за накнадно издавање грађевинске дозволе за породичне стамбене објекте до 100 м² и стамбене објекте преко 100 м² са једним станом (члан 188); документација коју је потребно приложити уз захтев за накнадно издавање грађевинске дозволе за стамбене објекте са више станова, стамбено-пословне објекте, пословне и производне објекте (члан 189); документација за издавање накнадног решења о пријави радова за изградњу помоћних објеката (члан 190); документација за накнадно издавање грађевинске дозволе за објекте изграђене из средстава буџета Републике Србије, аутономних покрајина, односно јединица локалне самоуправе, односно средстава правних лица чији су оснивачи (члан 191); документација за накнадно издавање грађевинске дозволе за радове на

изградњи објекта за који је издато одобрење за изградњу по прописима који су важили до дана ступања на снагу овог закона, а којим је одступљено од издатог одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта (члан 192); шта се сматра доказом о решеним имовинско-правним односима на грађевинском земљишту (члан 193); поступање надлежног органа у поступку легализације (чл. 194. и 195); овлашћење министра надлежног за послове грађевинарства да прописује ближе критеријуме за легализацију објеката (члан 196); услови и могућности рушења објеката (чл. 197. и 198); могућност привременог прикључења на електроенергетску, гасну, телекомуникациону, или мрежу даљинског грејања, водовода и канализације (члан 199); обавезе јединице локалне самоуправе према министарству надлежном за послове грађевинарства (члан 200).

Уставом Републике Србије утврђено је да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неotuђивим 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). У оквиру основних начела Устава која се односе на заштиту људских и мањинских права и слобода утврђено је начело забране дискриминације, тако што је одредбама члана 21. уређено: 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, те 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.

Имајући у виду наведене одредбе Устава, Уставни суд је оценио да се у односу на оспорене одредбе чл. 185. до 200. Закона, основано могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли је законодавац, прописујући у посебној глави Закона начин, услове и рокове за легализацију бесправно изграђених објеката противно начину и условима изградње објеката које је утврдио истим законом, прекршио уставни принцип владавине права у делу који се односи на обавезу повиновања власти Уставу;

– да ли је законодавац, уредивши оспореним одредбама Закона поступак изградње објеката који се односи на потребну врсту и садржину техничке документације и грађевинску и употребну дозволу на начин који одступа од основног концепта овог закона, прекршио принцип једнакости грађана пред Уставом и законом.

Ово из разлога што је Уставни суд, Одлуком IY-187/03 („Службени гласник РС“, број 28/05) одбио предлоге и није прихватио иницијативе за оцењивање уставности одредаба чл. 160. и 161. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 47/03), са образложењем да је законодавац,

прописујући услове и рокове за легализацију бесправно изграђених објеката у прелазним и завршним одредбама Закона, окончао могућност заснивања права вршењем незаконитих правних радњи и омогућио лицима која су извршила бесправну изградњу, увођење такве изградње у правне оквире.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), оценио да има основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе.

С обзиром на наведено, Уставни суд, је на основу одредаба члана 46. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 10) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУз-295/2009 од 3. марта 2011. године

Закон о локалним изборима
(„Службени гласник РС“, број 129/07)
– члан 48.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за оцену уставности одредаба члана 48. **Закона о локалним изборима** („Службени гласник РС“, број 129/07).
2. Решење доставити Народној скупштини 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 су поднете две иницијативе за оцену уставности одредаба члана 48. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07). Подносиоци иницијатива наводе да су, сходно Одлуци Уставног суда о утврђивању несагласности одредаба члана 43. наведеног Закона са Уставом, оспорене одредбе члана 48. Закона о локалним изборима, које предвиђају доделу мандата са изборне листе подносиоца изборне листе по сопственом избору, а не по редоследу који је кандидат заузимао на изборној листи, такође, несагласне са Уставом и да омогућују својеврстан облик посредних избора на локалном нивоу, јер се подносиоци изборних листи јављају као „посредници“ између бирача и њихових представника.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама члана 48. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано: да кад одборнику престане мандат пре истека времена на које је изабран, мандат припада подносиоцу изборне листе са чије листе

је био изабран одборник коме је престао мандат и да тај мандат изборна комисија додељује кандидату кога одреди подносилац изборне листе, те да изборна комисија одборнику издаје уверење да је изабран (став 1); да кад одборнику престане мандат пре истека времена на које је изабран, а на изборној листи са које је одборник био изабран нема кандидата за које подносилац изборне листе није добио мандат, мандат припада подносиоцу изборне листе који има следећи највећи количник а за њега није добио мандат (став 2); да мандат новог одборника траје до истека мандата одборника коме је престао мандат (став 3); да се од кандидата пре потврђивања мандата прибавља писмена сагласност да прихвата мандат (став 4).

За оцену уставности наведених одредаба Закона о локалним изборима од значаја су одредбе Устава, којима је утврђено:

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

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

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

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

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

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

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

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

– да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, као и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21. ст. 3. и 4);

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

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

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

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

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

Разматрајући уставност оспорених одредаба члана 48. Закона о локалним изборима, Уставни суд је имао у виду садржај оспорених законских одредаба са становишта основних уставних начела и принципа о суверености грађана и улози политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, као и са становишта остваривања Уставом зајемченог бирачког права и права грађана на локалну самоуправу и непосредан избор

својих представника. Полазећи од наведених одредаба Устава, Уставни суд је оценио да се у вези са оспореним чланом 48. Закона основано постављају следећа спорна уставноправна питања:

– да ли се одредбама члана 48. Закона о локалним изборима, којима је предвиђено да, кад одборнику престане мандат пре истека времена на које је изабран, мандат припада подносиоцу изборне листе са чије листе је био изабран одборник коме је престао мандат, с тим да тај мандат изборна комисија додељује кандидату кога одреди подносилац изборне листе, задире у основне уставне принципе и начела о суверености грађана и владавини права која се остварује и слободним и непосредним изборима, утврђене одредбама чл. 2. и 3. Устава;

– да ли су оспорене одредбе Закона у складу са правом грађана на локалну самоуправу, утврђеном у члану 176. став 1. Устава, а које грађани остварују непосредно и преко својих слободно изабраних представника и да ли грађани у општини могу остваривати право на локалну самоуправу, уколико одборници представљају и промовишу само интересе подносиоца изборне листе који их је предложио, односно на чијој листи су изабрани;

– да ли се одредбама члана 48. Закона о локалним изборима, из којих произлази да подносилац изборне листе добијене мандате додељује кандидатима са изборне листе по сопственом избору, а не по редоследу који је кандидат заузимао на изборној листи, уводи својеврстан облик посредних избора и тиме крше уставна начела о народном (грађанском) представништву и непосредности избора одборника, као и уставни принципи о томе да су избори слободни и непосредни, а гласање тајно и лично (члан 52. став 2. Устава);

– да ли се одредбама члана 48. Закона ограничава Уставом утврђено право грађана на локалну самоуправу, које грађани остварују непосредно и преко својих слободно изабраних представника и да ли одборници у скупштини јединице локалне самоуправе, као слободно изабрани представници грађана, представљају грађане који су их бирали или представљају политичке партије и друге подносиоце изборних листа на чијим листама су кандидовани, односно који су их бирачима предложили за избор;

– да ли је законодавац давањем овлашћења подносиоцу изборне листе, а то је најчешће политичка странка, да потпуно слободно врши расподелу добијених мандата кандидатима са изборне листе и одређује носиоце мандата у скупштини јединице локалне самоуправе, проширио овлашћења политичких странака изван Уставом утврђених гаранција о њиховој улози у демократском обликовању воље грађана и тиме супротно одредбама члана 5. став 4. Устава дао могућност политичким странкама да непосредно врше власт на локалном нивоу и да је потчине себи.

На основу изнетог, Уставни суд је оценио да се основано поставља питање сагласности одредаба члана 48. Закона о локалним изборима са Уставом, те је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покренуо поступак за оцену уставности оспорених одредаба члана 48. Закона о локалним изборима.

Полазећи од изложеног, а на основу одредбе члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУз-1241/2010 од 5. маја 2011. године

Закон о средствима у својини Републике Србије
(„Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05)

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за оцену уставности **Закона о средствима у својини Републике Србије** („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05).
2. Решење доставити Народној скупштини, 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

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Закона о средствима у својини Републике Србије, наведеног у тачки 1. изреке. Подносиоци иницијативе сматрају да оспорени Закон није у сагласности са одредбама члана 87. став 4, члана 183. став 5. и члана 190. став 4. Устава. Ово из разлога што из одредаба чл. 1, 8. и 47. Закона произлази да је у државној својини сва покретна и непокретна имовина аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, односно да је власник ових средстава Република, те да сагласно том закону територијалне јединице немају никакву имовину већ се сматрају само корисницима средстава (имовине) у државној својини. Имајући у виду да законска дефиниција државне својине, како наводе иницијатори, прожима цео закон, сматрају да је оспорени Закон у целини у супротности са Уставом.

Уставни суд је иницијативу доставио на мишљење Народној скупштини, сагласно Закључку са седнице одржане 15. октобра 2009. године. На захтев Народне скупштине, Уставни суд је, на основу одредаба члана 48. и 55. став 1. 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), на седници одржаној 9. јуна 2010. године, донео Закључак о застајању са поступком оцене уставности оспореног Закона до 31. децембра 2010. године и дао могућност Народној скупштини да до тог рока усагласи Закон са Уставом. Како Народна скупштина у остављеном року није поступила по наведеном закључку Суда, Уставни суд је, сагласно одредби члана 55. став 2. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Закон о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05) донет 1995. године, на основу Устава Републике Србије од 1990. године, којим је на битно различитим правним основама био успостављен систем односа у области које уређује овај закон. Наиме, Законом је, сагласно одредби члана 73. став 5. тада важећег Устава Савезне Републике Југославије, уређен положај и права органа и организација у Републици у погледу располагања средствима у државној својини Републике, у ком облику својине су и средства аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, као и средства јавних предузећа и установа чији су оснивачи ови облици територијалног уређења Републике. У том смислу, одредбама члана 1. предметног Закона прописано је: да средства у својини Републике Србије, односно средства у државној својини јесу – природна богатства (земљиште, шуме, воде, водотоци, рудна блага и друга природна богатства) и добра у општој употреби (јавни путеви, паркови, тргови и улице и друга добра у општој употреби), као добра од општег интереса, за које је законом утврђено да су у државној својини (тачка 1)); средства која су, у складу са законом, стечена односно која стекну: државни органи и организације, органи и организације јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе (у даљем тексту: органи територијалних јединица), јавне службе (јавна предузећа, установе) и друге организације чији је оснивач Република, односно територијалне јединице, осим средстава која користе организације обавезног социјалног осигурања и средстава која су према посебном закону у својини друге организације (тачка 2)); ствари изграђене, односно прибављене средствима у државној својини (тачка 3)); средства, односно приходи остварени по основу улагања државног капитала у предузећа и друге организације (тачка 4)); средства за која се, у складу са законом, утврди да су без власника (тачка 5)) и друга средства која су, у складу са законом, у државној својини (тачка 6)). Другим одредбама Закона уређена су питања у вези са вршењем својинских права на средствима за која је, сагласно раније важећем Уставу, Законом одређено да су у државној својини, у смислу располагања и коришћења тих средстава. Тако је, примера ради, одредбама члана 8. Закона прописано да о прибављању и отуђењу непокретности које користе државни органи и организације, органи територијалних јединица и друге организације из члана 1. тачка 2) овог закона, одлучује Влада Републике Србије, а да о давању на коришћење, односно у закуп, као и о отказу уговора о давању на коришћење, односно у закуп и стављању хипотеке на непокретности које користе органи територијалних јединица и друге организације из члана 1. тачка 2) овог закона, одлучује орган утврђен законом, односно статутом територијалне јединице и друге организације, уз сагласност Републичке дирекције за имовину Републике Србије.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе и да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 86. став 1); да су природна богатства,

добра за која је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној имовини и да у државној имовини могу бити и друге ствари и права у складу са законом, да се имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују законом (члан 87. ст. 1. и 4); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тачка 7)); да аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом (члан 183. став 5); да општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом (члан 190. став 4). Из наведених одредаба Устава следи, да Устав за разлику од раније важећег Устава на основу кога је оспорени Закон донет, као јавну својину одређује три посебна својинска облика и то државну својину, својину аутономних покрајина и својину јединица локалне самоуправе, а њеним титуларима јемчи право (самосталног) управљања у складу са законом.

Према члану 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06), крајњи рок за усаглашавање републичких закона са Уставом Републике Србије био је 31. децембар 2008. године. Међутим, Закон о средствима у својини Републике Србије уопште није усаглашаван са Уставом Републике Србије.

Полазећи од тога да је оспорени Закон о средствима у својини Републике Србије донет на основама и начелима раније важећег Устава, и да као државну својину одређује и „средства која су, у складу са законом, стечена односно која стекну: органи и организације јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавне службе (јавна предузећа, установе) и друге организације чији је оснивач територијална јединица“, те да је и уређивање својинских права на тим средствима засновано на Законом одређеном својинском облику, односно одређивању ових средстава као средстава у државној својини, по оцени Суда, основано се поставља питање сагласности оспореног закона са оним одредбама Устава које, поред државне, као облике јавне својине утврђују и својину аутономне покрајине и својину јединица локалне самоуправе, те право ових облика територијалне организације да, у складу са законом, самостално управљају својом имовином. Стога је Уставни суд, имајући у виду да је оспорени Закон по називу и садржини односа које уређује заснован на уређивању сва три Уставом утврђена облика јавне својине, једино као државне својине, односно својине Републике Србије, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, оценио да има основа за покретање поступка за оцену сагласности оспореног Закона са Уставом.

Уставни суд је констатовао и да је појединим законима који су донети на основу Устава Републике Србије од 2006. године прописано да јединица локалне самоуправе има своју имовину којом самостално управљају органи јединице локалне самоуправе, у складу са законом (члан 15. ст. 2. и 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07)), да град Београд има своју имовину којим самостално располажу органи града у складу са законом (члан 5. ст. 3. и 4. Закона о главном граду („Службени

гласник РС“, број 129/07)), да се имовина АП Војводине, начин њеног коришћења и располагања уређују законом и да су у својини АП Војводине, као облику јавне својине, ствари које на основу закона користе органи АП Војводине, јавна предузећа и установе, чији је она оснивач и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина (члан 7. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09)). У том смислу, постојање посебних закона који на другачији начин уређују исте односе доводи до колизије, односно немогућности поштовања и примене међусобно усклађених закона. Стога се, по оцени Суда, даљим задржавањем у правном поретку оспореног Закона, доводи у питање остваривање владавине права, те основних принципа уставности и законитости из члана 194. Устава, који утврђују да је јавни поредак Републике јединствен и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, односно да закони и други општи акти донети у Републици не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

Уставни суд указује и да би Одлука Уставног суда о утврђивању (евентуалне) неуставности Закона (у целини или појединих одредаба) до уређивања ових односа сагласно Уставу створила правну празнину, будући да прелаз из стања које се заснива на Закону о средствима у својини Републике Србије, са државном својином како је дефинисана у члану 1. овог закона, на Уставом утврђен систем јавне својине који, поред државне, предвиђа и својину аутономне покрајине и својину јединица локалне самоуправе, по схватању Суда, није могућ без доношења закона којим би се, сагласно Уставу, уредила сва три облика јавне својине.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУз-33/2009 од 23. јуна 2011. године

Закон о порезу на доходак грађана
(„Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06 и 65/06)
– део одредбе члана 14а став 1. тачка 2)

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцену уставности одредбе члана 14а став 1. тачка 2) **Закона о порезу на доходак грађана** („Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06 и 65/06) у делу који гласи: „осим решавања стамбених потреба запослених, изабраних, именованих и постављених лица у

складу са прописима који уређују становање и решавање стамбених потреба у државним органима и организацијама, органима и организацијама јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавним службама и код других корисника буџетских средстава“.

2. Решење доставити Народној скупштини 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

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 14а став 1. тачка 2) Закона о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06 и 65/06), у делу који гласи: „осим решавања стамбених потреба запослених, изабраних, именованих и постављених лица у складу са прописима који уређују становање и решавање стамбених потреба у државним органима и организацијама, органима и организацијама јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавним службама и код других корисника буџетских средстава“. По мишљењу иницијатора, оспореном одредбом наведеног члана Закона се погодности неплаћања закупнине до тржишне цене у одређеном месту у коме се користи стамбена зграда или стан за „лица са зарадом из буџета“ не укључују у њихове опорезиве зараде, као што је то прописано за сва друга запослена лица којима се погодност бесплатног становања укључује у зараду и опорезује. Иницијатор сматра да се оспореном одредбом врши дискриминација запослених „лица са зарадом из буџета“ у односу на сва остала запослена лица, што је супротно бројним прихваћеним одредбама међународног права, а посебно одредбама чл. 18, 19. и 21. Устава. Иницијатор сматра да се прописивањем различитог пореског положаја лица у погледу истих погодности, односно зарада, само у зависности од тога да ли су запослена у области државне или приватне својине, крши и одредба члана 82. став 1. Устава којом се утврђује равноправност приватне и других облика својине. Према наводима иницијатора, оспорена одредба Закона је супротна и принципу из члана 91. став 2. Устава, будући да је иста погодност која настаје неплаћањем закупа код „лица са зарадом из буџета“ ослобођена од плаћања пореза, док је код свих осталих запослених опорезована.

Уставни суд је, сагласно Закључку са своје седнице од 10. марта 2011. године, доставио иницијативу на мишљење Народној скупштини, али како у остављеном року, а ни накнадно, Народна скупштина није доставила тражено мишљење, Суд је одлучио да настави поступак, сагласно одредби члана 34. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Одредбама члана 14. Закона о порезу на доходак грађана прописано је: да се зарадом у смислу овог закона сматрају, поред осталог, и примања у облику бонова, новчаних потврда, акција, робе, као и чињењем или пружањем погодности, опраштањем дуга, као и покривањем расхода обвезника

новчаном надокнадом или непосредним плаћањем (став 1), а основицу пореза на зараду из става 1. овог члана представљају: 1) номинална вредност бонова, новчаних потврда и акција; 2) цена која би се постигла продајом робе на тржишту; 3) накнада која би се постигла на тржишту за услугу, односно погодност која се чини обвезнику и 4) новчана вредност покривених расхода, увећана за обавезе јавних прихода које из зараде плаћа запослени.

Одредбом члана 14а став 1. тачка 2) наведеног Закона прописано је да се примањима по основу чињења или пружања погодности у смислу члана 14. став 1. овог закона сматрају нарочито коришћење стамбених зграда и станова који су у власништву послодавца или на располагању послодавца по основу закупа или по другом основу, уз плаћање закупнине или без плаћања закупнине, осим решавања стамбених потреба запослених, изабраних, именованих и постављених лица у складу са прописима који уређују становање и решавање стамбених потреба у државним органима и организацијама, органима и организацијама јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавним службама и код других корисника буџетских средстава.

Из наведеног следи да се, у смислу поменутих одредаба Закона, примањима по основу чињења или пружања погодности која се сматрају опорезивом зарадом, као пореском основицом ове врсте пореза, сматрају коришћење стамбених зграда и станова који су у власништву послодавца или на располагању послодавца по основу закупа или по другом основу, уз плаћање закупнине или без плаћања закупнине.

Иницијативом је изричито оспорена одредба члана 14а став 1. тачка 2) наведеног закона, у делу који гласи: „осим решавања стамбених потреба запослених, изабраних, именованих и постављених лица у складу са прописима који уређују становање и решавање стамбених потреба у државним органима и организацијама, органима и организацијама јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавним службама и код других корисника буџетских средстава“, јер се погодност бесплатног становања ових лица не укључује у зараду која се опорезује овом врстом пореза.

За решавање уставноправних питања покренутих иницијативом од значаја су одредбе Устава којима је утврђено: да је држава 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 се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, као и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, те да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово

спровођење (члан 18); да јемства неутуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1); да 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 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 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 б)); 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).

Разматрајући уставност одредбе члана 14а став 1. тачка 2)) Закона о порезу на доходак грађана, у оспореном делу, а полазећи од наведених одредаба Устава, Уставни суд је оценио да се основано постављају следећа спорна уставноправна питања:

1) да ли се наведеном одредбом Закона у оспореном делу, задире у основне уставне принципе о владавини права и социјалној правди из члана 1. Устава, имајући у виду да се порески систем и пореска политика коју он изражава заснивају на начелима једнакости и праведности;

2) да ли се оспореним делом наведене одредбе Закона крши уставни принцип из члана 91. став 2. Устава, према коме је пореска обавеза конституисана као општа обавеза која се заснива на економској моћи обвезника, те да ли је законодавац приликом прописивања предметне погодности за одређене категорије обвезника имао у виду овај критеријум као уставни услов;

3) да ли се оспореним законским прописивањем повређује уставни принцип о равноправности приватне и других облика својине из члана 82. став 1. Устава, будући да се погодност у виду изузимања од опорезивања закупнина за бесплатно становање односе само на лица са зарадом из буџета, док се за сва друга запослена лица ова погодност укључује у зараду и опорезује;

4) да ли се наведеном одредбом у оспореном делу повређује уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, као и уставни

принципи из чл. 18. до 20. Устава и друге одредбе потврђених међународних уговора, јер у смислу оспореног дела регулативе лица са зарадом из буџета имају другачији порески третман у односу на остала запослена лица, те се поставља питање да ли овакво разликовање има објективног и разумног оправдања, да ли се њиме тежи одређеном легитимном циљу и да ли постоји „разумни однос пропорционалности између прописаних пореских мера и циља чијој се реализацији тежи“.

На основу изнетог, Уставни суд је оценио да се основано поставља питање сагласности оспореног дела одредбе члана 114а став 1. тачка 2) Закона о порезу на доходак грађана са Уставом, те је сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), покренуо поступак за оцену уставности овог дела оспорене одредбе.

Полазећи од изложеног, а на основу одредбе члана 46. тачка 1), Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУз-61/2009 од 30. јуна 2011. године

Закључак Владе 05 број 120-4978/10 од 6 јула 2010. године

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости **Закључка Владе 05 број 120-4978/10 од 6 јула 2010. године.**
2. Решење доставити Влади ради давања одговора.
3. Рок за давање одговора је 30 дана од дана пријема Решења.

Образложење

I

Уставном суду поднет је већи број иницијатива сличне садржине којима се оспоравају уставност и законитост, као и сагласност са потврђеним међународним уговором Закључка Владе, 05 број 120-4978/2010 од 6. јула 2010. године, који се односи на накнаду плате неизабраним судијама, јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца. По наводима иницијатора, оспореним Закључком крше се уставни принципи из чл. 18, 21, 60. и 69, члана 123. став 1. тачка 3) члана 148. став 3, члана 161. став 5. и члана 196. став 1. Устава Републике Србије. Такође, иницијативама је затражена од Уставног суда оцена сагласности наведеног Закључка са одредбама члана 14. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и члана 1. Протокола број 12 уз Конвенцију, као и оцена законитости овог закључка у односу на одредбе чл. 46, 99. и 101. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број

116/08) и одредбе чл. 82. и 130. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 116/08). Иницијатори наводе да оспорени Закључак није објављен у службеном гласилу, да Влада није навела уставни и законски основ за његово доношење, као и да су одредбе тачке 2. алинеја 1. и тачке 3. оспореног Закључка у супротности са начелом забране дискриминације из члана 21. Устава, те да се њиме крши право на социјалну заштиту из члана 69. Устава и одредбе члана 46. Закона о судијама и члана 82. Закона о јавном тужилаштву које прописују забрану дискриминације у изборном процесу судија и јавних тужилаца. По наводима иницијатора, оспореним Закључком посредно се продужава примена одредаба члана 101. став 2. Закона о судијама и члана 130. став 2. Закона о јавном тужилаштву, тако да овај акт, у суштини, представља допуну наведених законских одредаба, иако се она може вршити само актом више или исте правне снаге. Према мишљењу иницијатора, основ за остваривање и престанак права на накнаду плате неизабраним лицима, према одредбама члана 101. став 2. Закона о судијама и члана 130. став 2. Закона о јавном тужилаштву, је различита правна ситуација, те регулисање њиховог материјално-правног статуса у зависности од евентуалног заснивања радног односа и сличних околности у новој правној и фактичкој ситуацији представља акт дискриминације. Поред овога, у иницијативама се наводи да је оспорени Закључак, између осталог, и акт социјалног карактера који има за циљ да обезбеди социјалну сигурност неизабраних судија и тужилаца до коначног решења њиховог статуса, те се искључивањем из права на накнаду плате лица која су се запослила са много мањом зарадом од судијске плате та лица доводе у неједнаки социјални положај, чиме је прекршено њихово уставно право на социјалну заштиту из члана 69. став 3. Устава.

У већем броју иницијатива наводи се да оспорени Закључак није сагласан ни са одредбама чл. 18. и 60. Устава и члана 14. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и члана 1. Протокола број 12 уз Конвенцију, јер се врши дискриминација према неизабраним судијама за прекршаје, а у односу на неизабране судије, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, будући „да се једнима не признаје, а другима признаје одређено право (право на продужење накнаде), а сви се налазе у истој правној ситуацији (нису изабрани или реизабрани, а сви су уложили уставне жалбе и жалбе Уставном суду)“. Такође, истиче се да оспорени Закључак није сагласан са одредбом члана 123. став 1. тачка 3) Устава, јер није донет ради спровођења закона, већ „да би се прекршила одредба члана 101. Закона о судијама“ којом је прописано до ког рока судије које нису изабране имају право на накнаду плате, као и услови када се то право губи пре рока, односно када може бити продужено и после истека рока. Наводи се да је основ за доношење неуставног и незаконитог Закључка изјављена уставна жалба и жалба Уставном суду, из чега произлази да је Влада доношењем таквог Закључка преузела надлежност Уставног суда. Према наводима једног од иницијатора, оспореним Закључком се на општи начин уређује право на исплату накнаде плате носиоцима правосудних функција којима је престала дужност, трајање права и висина накнаде, тако да представља општи правни

акт, односно пропис, али није објављен на начин прописан одредбом члана 196. став 1. Устава. Необјављивањем Закључка, по мишљењу овој иницијатора, повређено је и право на обавештеност о питањима од јавног значаја из члана 51. став 1. Устава, јер грађани имају оправдан разлог и интерес да буду обавештени о правном положају неизабраних судија и утрошку буџетских средстава. Иницијатор сматра да Закључак у целини није у складу ни са одредбама члана 148. став 3. и члана 161. став 5. Устава којима је прописано да се поступак за разрешење судије, односно јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца уређује законом, из чега закључује да се питања права на плаћање накнаде, период и висина накнаде након престанка функције не могу уређивати подзаконским актом, односно спорним Закључком Владе. Стога наведени Закључак, по мишљењу иницијатора, у целини није у складу ни са чланом 42. став 1. и чланом 43. став 1. Закона о Влади, јер је наведеним законским одредбама прописано да се уредбом подробније разрађује однос уређен законом, односно да се одлуком уређују питања од општег интереса, што значи да су уредба и одлука Владе општи акти, односно прописи, те да закључак није општи акт. У прилог овом ставу наводи се да одредбом члана 46. став 1. Закона о Влади није прописана обавеза објављивања закључка у „Службеном гласнику Републике Србије“, нити овај закон прописује шта се уређује закључком, али да то не даје могућност да се њиме може уређивати питање које се по Уставу уређује само законом. Наводи се да тачка 1) Закључка није у складу са чланом 101. став 2. Закона о судијама, јер је трајање права на накнаду у целини прописано овом одредбом Закона, односно није прописана могућност другачијег, нити ближег уређивања тог питања актом Владе. Из истих разлога наводи се да тачка 1) Закључка није у складу ни са чланом 130. став 2. Закона о јавном тужилаштву. Поред овога, у иницијативи се истиче и да тач. 2. и 3. Закључка нису у складу са чланом 101. став 3. Закона о судијама, јер је овом одредбом у целини прописано под којим условима трајање права на накнаду може бити скраћено или продужено у односу на рок прописан ставом 2. истог члана, или сасвим ускраћено, а није прописана могућност другачијег, нити ближег уређивања овог питања актом Владе. Из истих разлога наводи се и да тач. 2. и 3. Закључка нису у складу ни са чланом 130. став 3. Закона о јавном тужилаштву. Иницијатор наводи да је алинејом 2. тачке 2. Закључка прописано да накнада не припада судији за прекршаје који није изабран, без обзира на поднету жалбу, односно уставну жалбу Уставном суду, те сматра да ова одредба није у складу са Уставом и међународним правом који не праве разлику између судија за прекршаје и осталих судија у погледу њиховог правног положаја. Износи мишљење да је поменута одредба у супротности и са чланом 101. став. 2. у вези са ставом 1. истог члана и чланом 99. Закона о судијама којима се прописује да судије за прекршаје и остале судије имају једнако право на накнаду плате у случају да нису изабрани. Такође, тачка 4) Закључка није у складу са чланом 101. став 2. Закона о судијама, јер је висина накнаде у целини прописана том одредбом Закона, а Законом није предвиђена могућност другачијег нити ближег уређивања тог питања актом Владе. Из истих разлога, тачка 1) Закључка није

у складу ни са чланом 130. став 2. Закона о јавном тужилаштву. Будући да су висина и садржина плате у целини уређени Законом о судијама, односно Законом о јавном тужилаштву то, по мишљењу иницијатора, не оставља никакву могућност да се подзаконским актом уређује шта плата, односно накнада плате подразумева.

Уставни суд је доставио иницијативе на одговор Влади 28. априла 2011. године, али како у остављеном року, а ни накнадно, Влада није доставила тражени одговор, Суд је одлучио да настави поступак, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

II

У спроведеном претходном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспорени Закључак 05 број 120-4978/2010 донела је Влада 6. јула 2010. године, позивајући се на одредбу члана 43. став 3. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08), којом је прописано да када не доноси друге акте, Влада доноси закључке.

У тачки 1. Закључка одређено је да судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца који је остварио право на накнаду плате у трајању од шест месеци у висини плате коју је имао у тренутку престанка дужности, предвиђено чланом 101. став 2. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09), ово право престаје даном доношења одлуке Уставног суда о жалби, односно уставној жалби који је тај судија, јавни тужилац или заменик јавног тужиоца поднео против одлуке Високог савета судства, односно Државног већа тужилаца, на основу које му је престала дужност.

У тачки 2. Закључка предвиђено је да право из тачке 1. овог закључка не припада:

– судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца који је остварио право на накнаду плате у трајању од шест месеци од престанка дужности, а који је од 1. јануара до 30. јуна 2010. године, односно у току остваривања тог права засновао нови радни однос или стекао право на пензију, без обзира на поднету жалбу, односно уставну жалбу Уставном суду,

– судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца који остварује право на продужење накнаде плате у складу са чланом 101. став 3. Закона о судијама, односно чланом 130. став 3. Закона о јавном тужилаштву, без обзира на поднету жалбу, односно уставну жалбу Уставном суду,

– судији за прекршаје који није изабран у судовима, односно јавним тужилаштвима опште или посебне надлежности, без обзира на поднету жалбу, односно уставну жалбу Уставном суду,

– судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца који на одлуку Високог савета судства, односно Државног већа тужилаца, на основу које му је престала дужност, није поднео жалбу, односно уставну жалбу Уставном суду.

Према тачки 3. Закључка, судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца који након 1. јула 2010. године заснује радни однос, право из тачке

1. овог закључка престаје даном заснивања радног односа, без обзира на то да ли је до тада донета одлука Уставног суда по његовој жалби, односно уставној жалби.

Према тачки 4. Закључка, накнада плате из тачке 1. овог закључка подразумева основну плату коју је судија, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца имао у тренутку престанка дужности, која се добија множењем одговарајућег коефицијента и основице за обрачун и исплату плате, без додатака и увећања на основну плату, а са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање.

У тачки 5. Закључка предвиђено је да се овај закључак достави ради реализације Министарству правде и Министарству финансија.

Увидом у „Службени гласник Републике Србије“ утврђено је да оспорени Закључак Владе, 05 број 120-4978/2010 од 6. јула 2010. године није објављен.

Полазећи од наведене садржине оспореног акта, Уставни суд је утврдио да се њиме уређује право на накнаду плате судијама, јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца којима је престала дужност због тога што у поступку општег избора нису изабрана на судијску, односно јавнотужилачку функцију, а који су то право у трајању од шест месеци остварили у складу са одговарајућим одредбама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, услови под којима им ово право припада, престанак наведеног права и висина накнаде плате. С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да оспорени Закључак садржи правне норме којима се на општи начин уређују одређени односи. Стога је Суд стао на становиште да оспорени акт, без обзира на форму у којој је донет и чињеницу да није објављен у службеном гласилу, представља општи правни акт који подлеже оцени уставности и законитости у смислу члана 167. Устава.

III

Уставом Републике Србије је утврђено: да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом (члан 69. став 3); да Република Србије уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области радних односа, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. став 1. тачка 8)); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7)); да Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима

мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом, а врши и друге послове одређене Уставом и законом (члан 123); 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); да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, те да се Устав, закони и подзаконски општи акти Републике Србије објављују у републичком службеном гласилу, а статуту, одлуке и други општи акти аутономних покрајина се објављују у покрајинском службеном гласилу (члан 196. ст. 1. и 2).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05, 7/05 и „Службени гласник РС“, број 12/10) утврђено је да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално и социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14), а одредбама члана 1. Протокол број 12 уз Конвенцију утврђено је да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1.

Према Закону о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08), Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2). У одељку „IV Акти Владе“, одредбама чл. 42. до 46. Закона прописано је да Влада одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком, да Влада решењем одлучује о постављењима, именованјима и разрешењима, у управним стварима и другим питањима од појединачног значаја, а да кад не доноси друге акте, Влада доноси закључке (члан 43); да се уредбе, одлуке, пословник, меморандум о буџету и решења којима се поништавају и укидају прописи органа државне управе објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“, а да се остали акти Владе и председника Владе могу објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“ ако је то овим законом или другим прописом одређено или ако тако при њиховом доношењу одлучи Влада (члан 46).

Законом о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10) 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 (члан 67. став 1); да судије изабране по Закону о судијама („Службени гласник РС“, 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, 18/92, 77/92, 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, као и да судије у општинским органима за прекршаје и већима за прекршаје, именоване по Закону о прекршајима „Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04), настављају дужност у општинским органима за прекршаје и већима за прекршаје, до дана ступања на функцију судија изабраних у складу са овим законом (члан 99); 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, 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 и да право на накнаду плате из става 2. овог члана престаје пре протека рока од шест месеци ако судија коме је престала дужност заснује радни однос или стекне право на пензију, а може бити продужено за још шест месеци ако у тих шест месеци стиче право на пензију (члан 101).

Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10) прописује: да против одлуке Народне скупштине, односно Државног већа тужилаца о престанку функције, јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца има право жалбе Уставном суду, у року од 30 дана од дана достављања одлуке (члан 98. став 1); да јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца који нису изабрани у складу са овим законом дужност престаје 31. децембра 2009. године, да јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца 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, а да право на накнаду плате престаје пре протека рока од шест месеци ако јавни тужилац или заменик јавног тужиоца коме је престала дужност заснује радни однос или стекне право на пензију, а може бити продужено за још шест месеци ако у тих шест месеци стиче право на пензију (члан 130).

IV

Имајући у виду претходно изложено, Уставни суд је оценио да се у конкретном случају као основна постављају следећа спорна уставноправна питања:

1) да ли је оспорени акт којим се уређују права одређених категорија лица и услови под којима се та права остварују и престају донет у извршавању закона или је његовим доношењем Влада, као орган извршне власти, изашла изван оквира своје Уставом утврђене надлежности из члана 123. тач. 2. и 3. Устава и тиме повредила и начело поделе власти из члана 4. став 2. Устава;

2) да ли се односи уређени оспореним Закључком могу уређивати подзаконским актом, или се ради о односима које законом уређује Народна скупштина у остваривању надлежности Републике Србије утврђених одредбом члана 97. тачка 8) Устава;

3) да ли уређивање односа на начин како је то учињено оспореним Закључком има значење измена, односно допуна одредаба члана 101. Закона о судијама и члана 130. Закона о јавном тужилаштву.

Такође, Уставни суд налази да је са уставноправног становишта спорно и:

1) да ли се прописивањем да право на накнаду плате на начин предвиђен оспореним актом припада само неизабраним судијама, а не и неизабраним судијама за прекршаје, повређује начело забране дискриминације утврђено одредбама члана 21. Устава и гарантовано Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, будући да је ово право одредбама члана 101. Закона о судијама признато и судијама и судијама за прекршаје;

2) да ли има уставног и законског основа да се неизабрани носиоци правосудних функција доведу у различит положај у погледу остваривања права на накнаду плате у зависности од тога да ли су подношењем жалбе или уставне жалбе тражили заштиту права од Уставног суда.

На основу изнетог, Уставни суд је оценио да се основано поставља питање уставности и законитости оспореног Закључка Владе, 05 број 120-4978/2010 од 6. јула 2010. године, те је сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду покренуо поступак за оцену уставности и законитости Закључка у целини.

Полазећи од изложеног, а на основу 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 Уо-1177/2010 од 14. јула 2011. године

Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени гласник општине Рашка“, број 93/08)

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за оцену законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени гласник општине Рашка“, број 93/08).

2. Решење доставити Скупштини општине Рашка 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 поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, у делу који се односи на одредбе чл. 6, 7. и 20. Одлуке. У иницијативи се наводи да оспорене одредбе чл. 6. и 7. Одлуке нису у сагласности са чланом 77. Закона

о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), из разлога што овим одредбама Одлуке нису прописани ближи критеријуми и мерила на основу којих се утврђује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта, већ су само утврђене погодности које су прописане одредбом члана 77. став 4. Закона. Наиме, оспореном одредбом члана 6. Одлуке прописано је да се вреднују и друге околности за његово искоришћавање, али по делатностима које су одређене Законом о класификацији делатности и регистру јединица разврставања, а одредбом члана 7. Одлуке извршено је вредновање грађевинског земљишта према зонама, без навођења који су критеријуми примењени приликом зонирања грађевинског земљишта. Стога се у иницијативи закључује да доносилац акта, пропуштајући да пропише ближе критеријуме и мерила за одређивање накнаде, није поступио по императивној одредби члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи, што Одлуку чини незаконитом. Такође се наводи да је доносилац акта све законом прописане основне критеријуме свео само на један критеријум и то критеријум поделе по зонама. У односу на члан 20. оспорене Одлуке у иницијативи се истиче да је оспорена одредба у супротности са одредбама Закона о општем управном поступку, из разлога што применом одредаба чл. 192, 213. и 216. Закона о општем управном поступку, првостепени орган не може донети одлуку у форми обавештења, приговор не може бити правно средство, рок за изјављивање правног лека не може бити осам дана, а орган који је донео првостепену одлуку не може решавати у другом степену по изјављеном правном леку. Такође се истиче да, сходно члану 16. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, није у надлежности управног одбора да решава управну ствар у другом степену. Затражена је обустава примене оспорене Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, до доношења коначне одлуке Суда.

У одговору доносиоца акта наводи се да је Скупштина општине Рашка, у складу са овлашћењима из члана 77. став 6. Закона о планирању и изградњи, утврдила критеријуме и мерила на основу којих се утврђује износ накнаде за коришћење грађевинског земљишта, да су одредбом члана 6. оспорене Одлуке као критеријуми за вредновање грађевинског земљишта на подручју општине Рашка утврђени степен комуналне опремљености земљишта, погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима, положај земљишта као и делатност којом се корисник земљишта бави, што је сагласно пракси Уставног суда на коју се иницијатор позива, а да су одредбама члана 7. Одлуке на основу наведених критеријума дефинисане зоне. У односу на оспорени члан 20. Одлуке наводи се да акт о накнади за коришћење грађевинског земљишта нема карактер управног акта и да обвезник накнаде по пријему обавештења о висини накнаде може уложити приговор уколико сматра да накнада није утврђена на основу стварних података, односно да обвезник, у случају да сматра да нема својство обвезника може покренути судски поступак у коме ће се одлучити да ли јесте или није обвезник накнаде.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), у односу на

који је иницијатор тражио оцену законитости оспорених одредаба Одлуке, престао да важи на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка), који је на снази од 11. септембра 2009. године. Закон о планирању и изградњи који је на снази не садржи одредбе о накнади за коришћење грађевинског земљишта, како је то било прописано одредбама чл. 77. и 78. Закона из 2003. године, већ је одредбом члана 220. прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године накнада за коришћење грађевинског земљишта била је уређена одредбама члана 77, тако што је било прописано: да накнаду за коришћење јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5), као и да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона било је прописано: да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се, у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4). Неизграђено јавно грађевинско земљиште општина је могла дати у закуп на одређено време до привођења планираној намени (члан 76), а такође је имала овлашћење и за постављање мањих монтажних објеката на јавним површина као што су киосци, летње баште, покретне тезге и сл. (члан 98. Закона). Дакле, тај

закон, као ни Закон о планирању и изградњи који је на снази, не садрже одредбе којима се дефинише појам привремених објеката. Законом о планирању и изградњи из 2003. године, намена земљишта и делатност којом се обвезник накнаде бави није била прописана као један од критеријума за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Наиме, намена коришћења земљишта, па с тим у вези и врста делатности која се обавља, била је прописана као један од елемената на основу кога су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима у Закону о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), који је престао да важи.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано је да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединица локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1). Одредбама чл. 11. до 13. овог закона прописано је: да скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права предмета и услуга, да за коришћење ових права не може да се уводи посебна накнада, да је обвезник локалне комуналне таксе корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе; да таксена обавеза настаје даном почетка коришћења права, предмета или услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе, те да таксена обавеза траје док траје коришћење права, предмета или услуга. Одредбама члана 15. Закона прописане су ситуације у којима се за коришћење права, предмета или услуга могу уводити локалне комуналне таксе, а одредбама чл. 17. и 18. Закона прописано је да јединица локалне самоуправе може утврдити локалне комуналне таксе у различитој висини, зависно од врсте делатности, површине и техничко-употребних карактеристика објеката и по деловима територије, односно у зонама у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе и да се актом скупштине јединице локалне самоуправе, којим се уводи локална комунална такса, утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе. Одредбама чл. 60. и 61. овог закона прописано је: да јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише јавне приходе из члана 6. овог Закона почев од 1. јануара 2007. године, те да ће, у том смислу, јединица локалне самоуправе преузети запослене од

Министарства финансија – Пореске управе који обављају послове из члана 60. овог закона, почев од 1. децембра 2006. године

Скупштина општине Рашка је, на седници од 17. септембра 2008. године, донела оспорену Одлуку и објавила је у „Службеном гласнику општине Рашка“, број 93/08. Оспорена Одлука донета је на основу овлашћења из члана 77. раније важећег Закона о планирању и изградњи и њоме се утврђује обавеза плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, прописују услови и мерила за утврђивање висине накнаде, одређују висина, начин, рокови плаћања и принудна наплата накнаде. Оспореном Одлуком прописано је: да се вредновање грађевинског земљишта на основу погодности које су набројане, врши по делатностима које су одређене Законом о класификацији делатности и регистру јединица разврставања (члан 6. став 2); да се вредновање грађевинског земљишта у погледу погодности које то земљиште пружа при коришћењу врши према зонама и то за сваку групу власника, закупаца или корисника грађевинског земљишта из члана 6. став 2. ове Одлуке (члан 7. став 1), при чему је грађевинско земљиште разврстано у пет зона са границама обухвата грађевинског земљишта и наведено у пет алинеја; да власници и корисници станова у стамбеној згради плаћају накнаду према величини грађевинске парцеле, а уколико парцела није посебно формирана накнада се плаћа највише до 500 м² парцеле (члан 8. став 1); да се, ако се у стану обавља и пословна делатност, однос накнаде увећава за 50% (члан 9); да закупац коме је јавно грађевинско земљиште дато на привремено коришћење плаћа накнаду за коришћење тог земљишта према врсти делатности у одређеној зони (члан 10); да су обвезници накнаде за коришћење неизграђеног грађевинског земљишта које се користи за обављање пословне делатности власници, носиоци права у погледу коришћења или закупци (члан 12); да се накнада за коришћење грађевинског земљишта које је дато за обављање пословне делатности плаћа од дана утврђеног уговором о давању тог земљишта у закуп (члан 13. став 1); да Јавно предузеће Дирекција за урбанизам и изградњу у општини Рашка врши обрачун, утврђује накнаду и врши наплату за коришћење грађевинског земљишта (члан 19. став 1); да обвезник накнаде који сматра да накнада није утврђена на основу стварних података, може у року од осам дана од пријема обавештења поднети приговор Управном одбору Јавног предузећа, а да је Управни одбор, у року од 30 дана од дана пријема приговора, дужан да донесе одговор по приговору (члан 20), те да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта утврђује према зонама и то за сваку групу делатности по 1 м² корисног простора и 1 м² земљишта у месечним износима који су разврстани у табели по групама делатности и по зонама са израженом ценом у динарима (члан 22).

Имајући у виду наведене одредбе закона, Уставни суд је оценио да се при одлучивању о законитости оспорене Одлуке, основано могу поставити као спорна следећа уставноправна питања: да ли је Скупштина општине Рашка била овлашћена да, као посебан критеријум за утврђивање висине накнаде, пропише врсту делатности и да у том смислу овај критеријум разради у

складу са делатностима које су одређене Законом о класификацији делатности и регистру јединица разврставања; да ли се за привремено коришћење јавног грађевинског земљишта може прописати накнада за коришћење тог земљишта; да ли је Скупштина општине Рашка имала овлашћење да на другачији начин уреди питања која се односе на прописивање начина и рокова наплате и принудне наплате накнаде за коришћење грађевинског земљишта, будући да је Закон о финансирању локалне самоуправе ступио на снагу и примењивао се пре доношења оспорене Одлуке.

Такође, Уставни суд сматра да се основано може поставити и питање могућности прописивања накнаде по два основа (по основу власништва на објекту или делу објекта и према величини грађевинске парцеле), с обзиром на то да су одредбама члана 77. ст. 1. до 3. раније важећег Закона о планирању и изградњи, дефинисани основи плаћања накнаде (за коришћење изграђеног грађевинског земљишта и за коришћење неизграђеног грађевинског земљишта) и одређени обвезници накнаде по тим основама (власник објекта или корисник неизграђеног грађевинског земљишта).

С обзиром на наведена спорна питања, Уставни суд је оценио да су се стекли услови да Суд, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донесе Решење о покретању поступка за оцену законитости оспорене Одлуке и да исто, применом одредбе члана 33. став 1. Закона, достави доносиоцу оспореног акта на одговор.

Сагласно изложеном Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. тачка 10) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број ПУл-224/2009 од 3. фебруара 2011. године

Правилник о утврђивању елемената за обрачун и исплату зарада у служби стоматолошке здравствене заштите Дома здравља „Нови Сад“ број 472 од 7. марта 2008. године

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости **Правилника о утврђивању елемената за обрачун и исплату зарада у служби стоматолошке здравствене заштите Дома здравља „Нови Сад“, број 472 од 7. марта 2008. године.**

2. Ово решење доставити Дому здравља „Нови Сад“ у Новом Саду, 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.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника наведеног у тачки 1. изреке. Уставност Правилника оспорава се у односу на одредбу члана 21. став 1. Устава којом се утврђује да су пред Уставом и законом сви једнаки и одредбу члана 60. став 3. Устава којом се гарантује свима доступност радних места под једнаким условима. У погледу оцене законитости Правилника, иницијатор сматра да је у супротности са одредбама чл. 3. и 8, члана 107. ст. 1. и 3. и члана 111. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), члана 192. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05), члана 3. става 1. и члана 10. Закона о јавним службама („Службени гласник РС“, број 41/91) и чл. 1. до 3. и члана 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01).

У иницијативи се истиче да је наведени Дом здравља установа здравствене заштите у статусу јавне службе која се финансира из средстава доприноса за здравствену заштиту, као и да је одредбама члана 192. Закона о здравственој заштити прописано да се права, дужности и одговорности у здравственој установи, односно приватној пракси остварују у складу са прописима о раду, осим ако овим законом није другачије одређено, те да је одредбом члана 2. став 2. Закона о раду предвиђено да се одредбе овог закона примењују и на запослене у јавним службама, ако законом није другачије одређено. Такође, према наводима иницијатора, Законом о платама у државним органима и јавним службама уређен је начин утврђивања плата, додатака и осталих примања и за категорију запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање тако да се, по мишљењу иницијатора, примена овог закона (као специјалног) односи на јавне службе као правна лица која се финансирају из доприноса за социјално осигурање, а не на запослене или поједине запослене чије се зараде финансирају из различитих извора. У том смислу, иницијатор истиче да се према члану 2. овог закона плата утврђује на основу основице, коефицијента који се множи основицом, додатка на плату и обавеза по основу пореза и доприноса, као и да овај закон не предвиђа могућност исплате зараде по основу радног учинка за поједине запослене у здравственим установама. У иницијативи се, такође, указује на то да се доносилац акта позива на одредбе чл. 106. и 107. Закона о раду које се односе на основну зараду и радни учинак и то само за поједине запослене у служби стоматолошке заштите, док се на зараде осталих запослених примењује Закон о платама у државним органима и јавним службама. На тај начин се, према мишљењу иницијатора, запослени како унутар стоматолошке службе тако и у односу на остале запослене у здравственој установи доводе у неравноправан положај, што иницијатор оцењује да је супротно одредбама члана 21. став 1. и члана 60. став 3. Устава.

Као разлоге оспоравања законитости Правилника иницијатор наводи: да се према Закону о раду елементи за обрачун и исплату основне зараде и зараде по основу радног учинка утврђују општим актом (члан 107. став 3.

); да су општи акти колективни уговор и правилник о раду (члан 8. став 1); да се права из радног односа уређују правилником о раду само у Законом таксативно набројаним случајевима (члан 3). С тим у вези, наводи да је у Дому здравља „Нови Сад“ на снази појединачни колективни уговор, те да нема места доношењу оспореног правилника од стране послодавца. Иницијатор посебно указује на незаконитост одредбе члана 2. Правилника којом се основна зарада утврђује као минимална зарада, иако нису испуњени услови предвиђени чланом 111. Закона о раду и чланом 28. Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, број 50/08), наводећи да је минимална зарада утврђена као трајна, а не као привремена категорија. Оспоравајући одредбу члана 5. Правилника, иницијатор истиче да је њоме предвиђено да послодавац исплаћује зараду запосленом на основу услова потребних за рад на пословима за које је запослени закључио уговор о раду и времена проведеног на раду, а на основу радног учинка, квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама. На основу тога, иницијатор закључује да су овом одредбом Правилника предвиђена два „дијаметрално супротна метода за обрачун зараде на основу два различита закона“, те сматра да је то апсолутно неодрживо. У односу на одредбу члана 6. Правилника, иницијатор наводи да је њоме предвиђено да се радни учинак регулише на основу табеле мера извршења у примарној здравственој заштити која чини саставни део Правилника о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и утврђеног начина плаћања стоматолошке здравствене заштите по ценама појединачних услуга, на основу номенклатуре стоматолошких услуга. Међутим, како иницијатор наводи, овај правилник не регулише радноправни статус запослених, већ је везан за број потребних извршилаца на одређеним пословима, тако да се односи на услове и начин плаћања здравствених услуга и остала питања везана за даваоца здравствених услуга. Поред изнетог, иницијатор изричито оспорава уставност и Методологије за обрачун зарада, број 2051, која је донета 3. децембра 2007. године и чини саставни део овог правилника, а примењује се почев од 1. новембра 2007. године, што значи да се, по наводи-ма иницијатора, примењивала месец дана ретроактивно, а што је супротно члану 197. став 1. Устава. Иницијатор посебно указује на чињеницу да је оспорени Правилник донет 7. марта 2008. године а наведена Методологија датира из 2007. године и примењује се на запослене у Одељењу за пружање стоматолошких услуга које не представљају право из обавезног здравственог осигурања са припадајућим стоматолошким ординацијама.

Из наведених разлога, иницијатор предлаже да Уставни суд својом одлуком утврди да оспорени Правилник није у сагласности са Уставом и законом и да до доношења коначне одлуке обустави радње предузете на основу закључених анекса уговора о раду.

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 Дом здравља „Нови Сад“ 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. Доносилац акта наводи да је Дом здравља „Нови Сад“ са Републичким заводом за здравствено осигурање закључио Уговор о пружању и финансирању здравствене заштите, којим су уређени односи између Завода и здравствене установе у пружању здравствене заштите обухваћене обавезним здравственим осигурањем, као и плаћање накнаде за пружене здравствене услуге, с тим да је здравствена установа дужна да из уговорене накнаде обезбеди и врши исплате запослених у складу са позитивним прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама, а саставни део овог уговора је списак радника који не може бити већи од уговореног броја у који нису укључени радници који пружају стоматолошке услуге. У одговору се даље истиче да је даном ступања на снагу Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, број 79/05) престао да важи члан 23. Закона о јавним службама, којим је било прописано да се у погледу права запослених у здравственим установама примењују прописи о запосленима у државним органима, ако законом није друкчије одређено, те да се од 1. јануара 2007. године на запослене у јавним установама у погледу права, обавеза и одговорности примењују одредбе Закона о раду. Давалац одговора такође наводи да су чланом 41. Закона о здравственом осигурању таксативно набројане услуге (прегледи и лечење болести уста и зуба) који се обезбеђују осигураним лицима, док остале стоматолошке услуге више не представљају право из обавезног социјалног осигурања.

У спроведеном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспорени Правилник о утврђивању елемената за обрачун и исплату зарада у служби стоматолошке здравствене заштите Дома здравља „Нови Сад“ донео је директор Дома здравља 7. марта 2008. године, позивом на одредбе члана 107. став 3. Закона о раду и члана 18. тачка 20) Статута Дома здравља „Нови Сад“. Одредбом члана 107. став 3. Закона о раду прописано

је да се општим актом утврђују елементи за обрачун и исплату зараде и зараде по основу радног учинка из ст. 1. и 2. овог члана.

Оспореним одредбама Правилника прописано је: да се овим Правилником ближе утврђују елементи за обрачун и исплату основне зараде и зараде по основу радног учинка запослених у Служби Стоматолошке здравствене заштите у Дому здравља „Нови Сад“ на месечном нивоу (члан 1); да се основна зарада запослених из члана 1. утврђује као минимална зарада, у складу са законом и уговором о раду запосленог (члан 2); да се минимална зарада утврђује на основу одлуке о висини минималне зараде а зарада за обављени рад и време проведено на раду састоји се од основне зараде, дела зараде за радни учинак и увећане зараде (чл. 3. и 4); да послодавац запосленом исплаћује зараду на основу услова потребних за рад на пословима за које је запослени закључио уговор о раду и времена проведеног на раду (у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама), а на основу радног учинка, квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама (члан 5); да се радни учинак утврђује на основу Табеле мера извршења у примарној здравственој делатности, која чини саставни део Правилника о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе („Службени гласник РС“, број 43/06) и утврђеног начина плаћања стоматолошке здравствене заштите по ценама појединачних услуга, на основу номенклатуре стоматолошких услуга (члан 6); да за обезбеђење зарада предвиђених Уредбом о коефицијентима директор Дома здравља, на предлог начелника службе стоматолошке здравствене заштите, утврђује месечно финансијско задужење, односно појединачна задужења, према Методологији за обрачун зарада која је саставни део Правилника (члан 7); да се на основу квалитета извршених услуга специјалистима и стоматолозима умањује зарада у случају да се рад по рекламацији морао поновити или средства рефундирати пацијенту у пуном износу на терет средстава Дома здравља – Службе стоматолошке здравствене заштите, а да се стоматологу чији је рад на рекламацији, а који се понавља и рефундира пацијенту у пуном износу, финансијско извршење за текући месец умањује за износ рекламираног рада, с тим да се стоматологу који ради по рекламацији признаје пун износ протетског рада (члан 8).

Оспореним изменама и допунама Методологије за обрачун зарада број 2051 од 4. децембра 2007. године, које чине саставни део Правилника, у делу под II предвиђено је да се за запослене у Одељењу за пружање стоматолошких услуга које не представљају право из обавезног здравственог осигурања са припадајућим стоматолошким ординацијама и даље примењује Методологија за обрачун зарада, број 2051 од 4. децембра 2007. године.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, те да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне

припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да 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 сви закони и други општи акти донети у Републици морају бити сагласни са Уставом, а да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 194. став 3. и члан 195. став 1); да 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 (члан 197. ст. 1. и 2).

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 статусом.

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,

процент 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); да 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). Према члану 2. став 2. 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. Одредбе члана 8. Закона прописују да 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. 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 посебним колективним 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 посебан колективни 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 управни одбор здравствене установе доноси друге опште акте установе у складу са законом, као и да у складу са законом одлучује о коришћењу средстава здравствене установе (члан 136. став 1. тач. 2. и 8); 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 (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 и општим актима, 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 у здравственим установама 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 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 Дома здравља „Нови Сад“ у Новом Саду;

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 „Нови Сад“ у Новом Саду 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;

б) да ли је оспорени Правилник у сагласности са Уставом Републике Србије имајући у виду уставне одредбе којима је утврђена забрана дискриминације, односно једнакост свих пред Уставом и законом (члан 21. ст. 1. до 3), као и утврђена права на рад у складу са законом и доступност свих радних места под једнаким условима (члан 60. ст. 1. и 3);

7) да ли су измене и допуне Методологије за обрачун зарада број 2051 од 4. децембра 2007. године, које чине саставни део оспореног Правилника у делу под II којим је прописано да се примењују на зараде запослених у Одељењу за пружање стоматолошких услуга које не представљају право из обавезног здравственог осигурања са припадајућим стоматолошким ординацијама, будући да је Правилник донет 7. марта 2008. године, у супротности са одредбом члана 197. став 1. Устава којом је установљена забрана повратног дејства закона и свих других општих аката.

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 позитивно-правним 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), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број Уо-1499/2010 од 17. фебруара 2011. године

**Правилник о чувању шума Јавног предузећа за газдовање шумама
„Србијашуме“ број 19/2003-9
– члан 17.**

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за оцену законитости одредбе члана 17. Правилника о чувању шума Јавног предузећа за газдовање шумама „Србијашуме“ број 19/2003-9, који је донео Управни одбор Јавног предузећа на седници одржаној 2. јуна 2003. године.

2. Решење доставити Јавном предузећу за газдовање шумама „Србијашуме“.

3. Рок за давање одговора је 30 дана од дана пријема решења.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости одредбе члана 17. Правилника наведеног у изреци. У иницијативи се наводи: да је оспореном одредбом Правилника прописана материјална одговорност чувара шума; да такво прописивање представља нови основ материјалне одговорности који не постоји у Закону о облигационим односима; да Јавно предузеће није овлашћено да доноси пропис из области материјалне одговорности, јер се тако проширује круг основа одговорности у односу на Закон о облигационим односима. Стога се закључује да Јавно предузеће „Србијашуме“ није овлашћено да прописује материјалну одговорност, а и да је овлашћено, прописана одговорност је уређена на незаконит начин.

У одговору доносиоца акта истиче се да су наводи у поднетој иницијативи у потпуности без основа, јер се, у конкретном случају, ради о материјалној одговорности запосленог код послодавца. Прописивање оваквог вида одговорности засновано је на одредби члана 163. став 1. Закона о раду, а основ за овакав вид одговорности постоји и у члану 155. Закона о облигационим односима којим је дефинисана штета. Оспореном одредбом Правилника предвиђена је одговорност запосленог за штету до које је дошло на раду или у вези са радом, будући да је, у конкретном случају, штетна чињеница у узрочној вези са вршењем рада, односно представља активност (понашање) које је било потребно да се обаве радње везане за делатност због које је запослени засновао радни однос.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о чувању шума Јавног предузећа за газдовање шумама „Србијашуме“, број 19/2003-9, донео Управни одбор Јавног предузећа за газдовање шумама „Србијашуме“, 2003. године. Овим правилником уређени су организација чувања шума, овлашћења и дужности чувара шума (права, обавезе, овлашћења и одговорности), контрола шумских рејона, примопредаја шумских рејона, легитимација чувара шума, службена униформа чувара шума и наоружање чувара шума. Оспореном одредбом члана 17. Правилника, која се налази у поглављу IV – Контрола шумских рејона, прописано је да је чувар шума материјално одговоран:

– за вредност бесправно посечене дрвне масе за коју није поднео пријаву, ако није спровео поступак утврђивања чињеница о настанку бесправне сече или ако је учинио пропусте код сачињавања пријаве за шумску кривичу, због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правноснажним решењем одбио оптужни предлог;

– за вредност дрвних сортимената у шуми, на стоваришту и другим објектима примљеним на чување;

– за вредност других производа, објеката, средстава рада и опреме, примљене на чување.

Правни основ за доношење предметног Правилника о чувању шума представљала је одредба члана 15. Закона о шумама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 60/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/05), којом су прописани послови које обавља управни одбор јавног предузећа за газдовање шумама. У току поступка пред Уставним судом ступио је на снагу Закон о шумама („Службени гласник РС“, број 30/10). Одредбом члана 120. Закона о шумама који је на снази, утврђен је престанак важења Закона о шумама на основу кога је донет оспорен Правилник, осим одредаба чл. 9. до 20. које се односе на Јавно предузеће за газдовање шумама, а одредбом члана 121. Закона, прописана је његова примена истеком шестог месеца од дана његовог ступања на снагу, односно од 1. децембра 2010. године.

Законом о шумама који је на снази поред осталог: уређује се очување, заштита, планирање, гајење и коришћење шума, располагање шумама и шумским земљиштем, надзор над спровођењем закона, као и друга питања значајна за шуме и шумско земљиште (члан 1); утврђује се примена овог закона на шуме и шумско земљиште у свим облицима својине (члан 2); обезбеђују се услови за одрживо газдовање шумама и шумским земљиштем као добром од општег интереса, на начин и у обиму којим се трајно одржава и унапређује њихова производна способност, биолошка разноврсност, способност обнављања и виталност и унапређује њихов потенцијал за ублажавање климатских промена, као и њихова економска, еколошка и социјална функција, а да се при томе не причињава штета околним екосистемима (члан 3); утврђује се да очување, заштита и унапређење стања шума, коришћење свих потенцијала шума и њихових функција јесте делатност од општег интереса и утврђује се начин обезбеђивања и заштите општег интереса, у ком смислу се, између осталог, оснива правно лице за газдовање шумама у државној својини (члан 4. став 1. и став 2. тачка 5)). Продужењем важности одредаба чл. 9. до 20. раније важећег Закона о шумама, остале су на снази одредбе којима је основано Јавно предузеће за газдовање шумама у државној својини „Србијашуме“ и утврђена је делатност овог предузећа, у циљу заштите шума и шумског земљишта. У оквиру делатности Јавног предузећа, одредбом члана 10. раније важећег Закона прописана је, између осталог, и делатност гајења, одржавања и обнове шума, реконструкција и мелиорација деградираних шума и шикара, производња шумског семена и садног материјала и подизање нових шума и шумских засада (тачка 1)), производња шумских сортимената и коришћење других шумских производа и њихов транспорт, коришћење шума за рекреацију, узгој и лов дивљачи и друго коришћење шума (тачка 2)), као и пројектовање изградња и одржавање шумских саобраћајница, паркова и зелених рекреативних површина и других објеката који служе газдовању шумама (тачка 3)). Одредбама члана 39. ст. 1. и 3. Закона, које чине поглавље IV – „Газдовање шумама и заштита шума“, прописано је да корисник, односно сопственик шуме обезбеђује чување шуме ради њене заштите од противправног

присвајања, коришћења, уништавања и других незаконитих радњи, те је, у том смислу, утврђена и дужност корисника шума да организује службу чувања шума, зависно од површине шума којом газдује, карактеристика терена и других услова, а одредбом члана 40. Закона утврђено је ко може да обавља послове чувања шума и под којим условима. Одредбама члана 41. Закона прописано је да је у вршењу послова чувања шума, чувар шума овлашћен и дужан да: легитимише лица затечена у вршењу прекршаја кажњивог по овом закону или кривичних дела која се односе на шуме, као и лица за које постоји основана сумња да је извршило таква дела ако не може да утврди идентитет тог лица на други начин (тачка 1)); прегледа све врсте возила којима се дрво превози и све врсте товара којима се дрво преноси у циљу проналаска предмета кривичног дела или прекршаја (тачка 2)); прегледа места, осим станова, на којима се може налазити дрво које је предмет кривичног дела или прекршаја (тачка 3)); привремено одузме бесправно посечено дрво, предмете којима је извршено кривично дело или прекршај и предмете који су настали или прибављени извршењем таквог дела и да те предмете без одлагања преда надлежном органу (тачка 4)); обнавља и чува граничне ознаке од уништавања и бесправног коришћења (тачка 5)); ако су граничне ознаке померене или уништене у циљу самовољног заузимања шума и шумског земљишта, о томе правовремено извести корисника (тачка 6)); сачини записник о противправној радњи и утврђеном чињеничном стању и достави га кориснику, као и надлежном шумарском инспектору (тачка 7)). Казненим одредбама Закона утврђени су привредни преступи и прекршаји правног лица (чл. 111. и 112) и прекршаји физичког лица (члан 113). Тако је одредбама члана 111. тач. 18) и 20) Закона прописана новчана казна за привредни преступ правног лица ако не врши послове чувања шума и ако не организује службу чувања шума у складу са чланом 39. ст. 1. и 3. овог закона.

Одредбама члана 163. Закона о раду („Службени гласник РС“ бр. 24/05, 61/05 и 54/09) прописано је да је запослени одговоран за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или крајњом непажњом проузроковао послодавцу, у складу са законом (став 1), да постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и како се накнађује-утврђује послодавац, у складу са општим актом, односно уговором о раду (став 5), да ако се накнада штете не оствари у складу са одредбама става 5, о накнади штете одлучује надлежни суд (став 6), те да је запослени који је на раду или у вези са радом намерно или крајњом непажњом проузроковао штету трећем лицу, а коју је накнадио послодавац, дужан да послодавцу накнади износ исплаћене штете (став 7).

Закон о облигационим односима („Службени гласник РС“, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и „Службени гласник СРЈ“, бр. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 и 44/99) уређује, између осталог, и односе који настају проузроковањем штете, па је у одељку 2 – „Проузроковање штете“, у оквиру општих начела прописано: ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице, те да се за штету без

обзира на кривицу, одговара и у другим случајевима предвиђеним законом (члан 154. ст. 1. и 3); да је штета умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и наношење другоме физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета), (члан 155). Одредбом члана 158. Закона прописано је да кривица постоји када је штетник проузроковао штету намерно или непажњом.

Имајући у виду наведене одредбе Закона о шумама и Закона о раду, Уставни суд је оценио да се као спорно, основано може поставити уставноправно питање да ли је оспореном одредбом члана 17. став 1. алинеја 1. Правилника, у делу који гласи „због којих је јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву или је суд правоснажним решењем одбио оптужни предлог“, предвиђен нови основ материјалне одговорности запосленог лица. Ово из разлога што, са једне стране кривичну пријаву не подноси чувар шума према Закону о шумама, већ само сачињава записник у који се уноси утврђено чињенично стање, а са друге стране, што се на питање одговорности за штету коју запослени причини послодавцу на раду или у вези са радом, примењују одредбе Закона о радним односима који одговорност запосленог условљава постојањем намере или крајње непажње у чињењу или нечињењу запосленог, које је имало за последицу наступање штете за послодавца.

С обзиром на наведено спорно питање, Уставни суд је оценио да су се стекли услови да Суд, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донесе Решење о покретању поступка за оцену законитости оспорене одредбе Правилника у делу који се односи на алинеју 1. и да исто, применом одредбе члана 33. став 1. Закона, достави доносиоцу оспореног акта на одговор.

Сагласно изложеном Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. тачка 10). Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: УУо-211/2009 од 24. фебруара 2011. године

**Одлука о видео надзору града Новог Сада
(„Службени лист града Новог Сада“, број 55/09)
– чл. 4, 5. и 8.**

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости одредаба чл. 4, 5. и 8. Одлуке о видео надзору града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, број 55/09).

2. Решење доставити Скупштини града Новог Сада, ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора је 30 дана од дана пријема решења.

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке наведене у изреци.

У иницијативи од 16. марта 2010 године оспорава се уставност и законитост одредбе члана 4. Одлуке, са становишта одредаба чл. 21. и 91. Устава Републике Србије и у односу на Закон о буџетском систему који таксативно наводи који све јавни приходи постоје, одредбе члана 5. Одлуке, без навођења уставноправних и законских разлога оспоравања и одредбе члана 8. Одлуке, са становишта уставног права неповредивости стана и заштите података о личности и у односу на Закон о комуналним делатностима. Истиче се да према наведеним законима делатност видео надзора није предвиђена као комунална делатност, да се у конкретном случају не ради о производњи и испоруци комуналних производа, нити о пружању комуналних услуга, да није предвиђена могућност да се као јавни приход уведе „месечни износ средстава“, односно да се обавеза плаћања одржавања видео надзора уведе без сагласности власника и корисника станова, те да град Нови Сад и његови грађани нису дужни да обезбеђују успешан рад државних органа који се финансирају из буџетских средстава. Поред наведеног, истиче се и то да према одредбама оспорене Одлуке, накнаду треба да плаћају само две групе грађана (власници и корисници станова), што вређа уставни принцип једнакости.

Иницијативом од 27. априла 2010. године оспорена је уставност и законитост Одлуке у целини, али из садржаја иницијативе произлази да се оспорава само члан 4. Одлуке, јер се за те одредбе наводе уставни и законски разлози. Наиме, иницијатор истиче да се средства за реализацију одржавања система видео надзора обезбеђују месечно у истом износу, без обзира на то да ли су у питању породичне куће, пословни простори, установе и други простор, јер немају сви исту корист од видео надзора.

Иницијативом од 22. јула 2010. године затражено је да Уставни суд покрене поступак за оцену законитости оспорене Одлуке, јер је донета супротно Закону о комуналним делатностима, односно да се не зна о којој се опреми видео система ради, па се тако не зна за коју се комуналну услугу плаћа накнада, јер власници станова који ово финансирају немају право да користе податке. Такође се наводи да је иста материја регулисана и Одлуком о Програму финансирања одређених комуналних делатности од локалног интереса за 2010. годину, којим су планирана средства за одржавање видео надзора, па је нејасно да ли се средствима из ових одлука финансира иста опрема.

У одговору доносиоца акта наводи се да је оспорена Одлука донета у складу са законом којим се уређује и обезбеђује обављање комуналних

делатности и њихов развој, уређују услови и начин организовања посла у обављању комуналних делатности и друга питања од значаја за њихово обављање. Одлуком о одређивању делатности од локалног интереса и начину поверавања комуналних делатности („Службени лист града Новог Сада“, број 53/08) Скупштина града Новог Сада је делатност телекомуникационог система и оптичку, кабловску и другу телекомуникациону инфраструктуру (изградња, одржавање и пружање услуга) утврдила као комуналну делатност од локалног интереса. Према наводима доносиоца акта, а с обзиром на чињеницу да делатност телекомуникација у складу са класификацијом утврђеном Законом о класификацији делатности на чију примену упућује Закон о класификацији делатности, обухвата пренос звука, слике или осталих информација кабловима, емитовањем, релејима и сателитима (телефонска, телеграфска и телекс веза, емитовање радио и телевизијских програма и одржавање мреже), произлази да се у оквиру ове делатности обављају и послови одржавања система видео надзора. Систем видео надзора установљен је у оквиру пројекта „Нови Сад – безбедан град“, те је као такав у првом реду усмерен на заштиту имовинске сигурности власника, односно корисника станова. Оспореном Одлуком прописано је да послове одржавања система видео надзора обавља Јавно комунално предузеће „Информатика“ Нови Сад, коме је делатност изградње, одржавања и пружања сервиса и услуга у области телекомуникационог система – оптичка, кабловска и друга телекомуникациона инфраструктура, поверена као претежна делатност.

Оспореним одредбама члана 4. Одлуке прописано је: да се средства за реализацију програма из члана 3. став 1. ове одлуке обезбеђују од власника, односно корисника станова (став 1), да месечни износ средстава који плаћају власници, односно корисници станова, по стану, утврђује Градско веће града Новог Сада на предлог Управног одбора Предузећа (став 2), као и да се месечни износ средстава из става 2. овог члана, исказује као посебна ставка на признаници обједињене наплате (став 3). Оспореном одредбом члана 5. Одлуке прописано је да су средства прикупљена у складу са чланом 4. ове одлуке, приход Предузећа. Оспореним одредбама члана 8. Одлуке прописано је: да су подаци (видео записи) службена тајна (став 1), да је Предузеће одговорно за чување и тајност података (видео записа) (став 2), да податке (видео записе) могу користити Министарство унутрашњих послова, правосудни органи, Безбедносно информативна агенција и Министарство одбране (став 3) и да се у другим случајевима, подаци (видео записи) могу користити уз претходну сагласност Градског већа (став 4).

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку заштиту без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација непосредна или посредна по било ком основу (члан 21); да је зајемчена заштита података о личности, да се прикупљање, држање обрада и коришћење података о личности уређују законом, 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 и 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 (члан 42); да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом и да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописано је: да су комуналне делатности делатности од општег интереса (члан 3. став 1), да су, у смислу овог закона, комуналне делатности делатности производње и испоруке комуналних производа и пружање комуналних услуга које су незаменљив услов живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју (члан 4. став 1), те да скупштина општине може као комуналне делатности одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове и начин њиховог обављања (члан 4. став 2).

Из изложених одредаба Одлуке које су оспорене у конкретном случају произлази да: наведена делатност није предвиђена као комунална делатност која, у смислу закона, представља незаменљив услов живота; да је видео надзор уведен без сагласности власника, односно корисника станова; да је за одржавање видео надзора уведена обавеза плаћања одређеног износа на месечном нивоу и да је обавеза одржавања видео надзора, односно плаћања месечног износа уведена селективно, само за власнике и кориснике станова. Иако за одредбу члана 5. Одлуке нису наведени разлози оспоравања, она је у правној и логичкој вези са оспореним одредбама члана 4. Одлуке, па је Уставни суд закључио да су се и за ову одредбу стекли услови за покретање поступка за оцену уставности и законитости.

Имајући у виду наведене одредбе Устава и Закона о комуналним делатностима, Уставни суд је оценио да се у овом поступку као спорна, основано могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли Скупштина града Новог Сада може подзаконским актом стварати финансијске обавезе за грађане без њихове сагласности, ако за то не постоји основ предвиђен у закону и са тим у вези,

– да ли је повређен уставни принцип једнакости без дискриминације, увођењем финансијске обавезе само грађанима који су власници, односно корисници станова, као и

– да ли је Скупштина града Новог Сада прекорачила овлашћења када је оспореним одредбама члана 8. Одлуке уредила питања која су Уставом одређена као материја која се уређује законом.

С обзиром на наведена спорна уставноправна питања, Уставни суд је оценио да су се стекли услови да се, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донесе Решење о покретању поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 4, 5. и 8. оспорене Одлуке и да се исто, применом одредбе члана 33. став 1. Закона, достави доносиоцу оспореног акта на одговор, у остављеном року (тач. 1. до 3. изреке).

Сагласно изложеном Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. 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 Уо-786/2010 од 16. јуна 2011. године

**Посебан колективни уговор за јавна комунална
и друга јавна предузећа града Новог Сада
(„Службени лист града Новог Сада“, број 15/10
и „Службени гласник РС“, број 39/10)
– члан 57. став 1. ал. 1. и 2.**

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 57. став 1. ал. 1. и 2. **Посебног колективног уговора за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада** („Службени лист града Новог Сада“, број 15/10 и „Службени гласник РС“, број 39/10).

2. Решење доставити Градском већу града Новог Сада и Синдикату запослених у комунално-стамбеној делатности Новог Сада.

3. Рок за давање одговора је 60 дана од дана пријема решења.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 57. став 1. ал. 1. и 2. Посебног колективног уговора за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, број 15/10). Иницијатор сматра да се према оспореним одредбама члана 57. став 1. ал. 1. и 2. Посебног колективног уговора, за обрачун припадајуће отпремнине различито узимају у обзир године стажа у предузећу чији је оснивач град Нови Сад у односу на године стажа остварене у другом правном лицу чији оснивач није град Нови Сад. Таквим прописивањем, по оцени иницијатора, повређен је члан 21. Устава, који забрањује дискриминацију, а супротно је и одредбама чл. 18. до 20. Закона о раду као и члану 43. Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, бр. 50/08 и 104/08 – Анекс I). Предлаже да Уставни суд утврди да одредба члана 57. став 1. алинеја 1. у делу који гласи: „оствареног у јавним комуналним и другим јавним предузећима чији је оснивач град“ и алинеја 2. Посебног колективног уговора од 2010. године, нису у сагласности са Уставом и законом.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорени Посебан колективни уговор за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада, број 15/10 и Службени гласник РС“, број 39/10) закључили су Градско веће града Новог Сада и Синдикат запослених у комунално-стамбеној делатности Новог Сада, на основу члана 246. став 1. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09). Оспореним одредбама члана 57. став 1. ал. 1. и 2. посебног колективног уговора прописано је да ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређених послова послодавац је дужан да запосленом исплати отпремнину: минимално у висини од 75% до 100% просечне зараде остварене у привреди Републике Србије, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике за сваку годину радног стажа оствареног у јавним комуналним и другим јавним предузећима чији је оснивач град, што ће се регулисати колективним уговором код послодавца (алинеја 1); за сваку годину радног стажа оствареног у другом правном лицу, чији није оснивач град Нови Сад у складу са законом (алинеја 2).

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да се јемчи право на рад, у складу са законом; да свако има право на слободан избор рада и да су свима под једнаким условима доступна сва радна места (члан 60. ст. 1. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности и друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тачка 8)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом и да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 194. став 3. и члан 195. став 1).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) прописано је: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама, као и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то овим законом одређено (члан 1); да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора (члан 3. став 1); да општи и посебан колективни уговор морају бити у сагласности са законом; (члан 4. став 1); да колективни уговор, 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 као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није другачије одређено (члан 8); да се посебним колективним уговором не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленог од права и услова утврђених општим колективним уговором који обавезује послодавца који су чланови удружења послодавца које закључује тај посебан колективни уговор и да се колективним уговором код послодавца не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим, односно посебним колективним уговором који обавезује тог послодавца (члан 10); да је забрањена непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство (члан 18); да је непосредна дискриминација, у смислу тог закона, свако поступање узроковано неким од основа из члана 18. тог закона којим се лице које тражи запослење, као и запослени, ставља у неповољнији положај у односу на друга лица у истој или сличној ситуацији, а да посредна дискриминација, у смислу тог закона, постоји када одређена на изглед неутрална одредба, критеријум или пракса ставља или би ставила у неповољнији положај у односу на друго лице – лице које тражи запослење, као и запосленог, због одређеног својства, статуса, опредељења или уверења из члана 18. тог закона (члан 19); да је дискриминација из члана 18. тог закона забрањена у односу на услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла, услове рада и сва права из радног односа, образовање, оспособљавање и усавршавање, напредовање на послу и отказ уговора о раду (члан 20. став 1); да је послодавац дужан да донесе програм решавања вишка запослених ако утврди да ће због технолошких, економских или организационих промена доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време (члан 153); да програм, поред осталог, садржи и критеријуме за утврђивање вишка запослених и средства за решавање њиховог социјално-економског положаја (члан 155); да је послодавац дужан да пре отказа уговора о раду, у смислу члана 179. тачка 9)) тог закона, исплати отпремнину у висини утврђену општим актом или уговором и да отпремнина не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу за првих десет година проведених у радном односу и четвртине зараде запосленог за сваку наредну навршену годину рада у радном односу преко 10 година проведених у радном односу (члан 158); да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог, његово понашање и потребе послодавца и ако, поред осталог, дође до смањења обима посла услед технолошких, економских или организационих промена или престане потреба за обављањем одређеног посла (члан 179. тачка 9)); да колективни уговор код послодавца

за јавна предузећа и јавне службе закључује оснивач, односно орган који он овласти, репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац, а у име послодавца колективни уговор потписује директор (члан 247).

Општим колективним уговором („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 104/08, 122/08 и 8/09) уређују се у складу са законом, права, обавезе и одговорности из области рада и радних односа, поступак измена и допуна, међусобни односи учесника тог колективног уговора, као и друга питања од значаја за запосленог и послодавца (члан 1). Одредбом члана 43. Општег колективног уговора утврђено је да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину у износу који не може бити нижи од једне трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу, а која не може бити нижа од 50% просечне зараде по запосленом у Републици, према последњем објављеном податку надлежног органа за послове статистике, на дан исплате отпремнине, ако је то за запосленог повољније.

Анексом II Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, број 8/09) прописано је да се привремено, поред осталих чланова, одлаже и примена члана 43. Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, бр. 50/08 и 104/08) у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога (члан 1) те да ће се датум почетка примене одредаба општег колективног уговора из члана 1. тог анекса одредити посебним анексом Општег колективног уговора у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога (члан 2).

Уставни суд је утврдио да обавеза утврђивања исплате отпремнине и њена висина произлази из одредаба Закона о раду, према којима колективни уговор, 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, као и да се општим актом могу утврдити већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом осим ако законом није друкчије одређено (члан 8), као и да висина отпремнине утврђена општим актом не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу за првих 10 година проведених у радном односу и четвртине зараде запосленог за сваку наредну навршену годину рада у радном односу преко 10 година проведених у радном односу (члан 158).

Из наведених одредаба чл. 8. и 158. Закона, по оцени Суда, произлази да је висина отпремнине као минимално право утврђена у ставу 2. члана 158. Закона и која се утврђује на основу (брuto) зараде запосленог, времена проведеног у радном односу и навршених година рада, као и да се општим актом могу утврдити већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом као и друга права која нису утврђена законом.

Оспореним одредбама члана 57. став 1. ал. 1. и 2. Посебног колективног уговора прописано је различито утврђивање висине отпремнине, и то за радни стаж остварен у јавном комуналном и другим јавним предузећима чији је оснивач град Нови Сад и чија је минимална висина отпремнине утврђена Посебним колективним уговором (75% до 100% просечне зараде остварене у привреди Републике Србије према последњем објављеном

податку републичког органа надлежног за послове статистике) и радни стаж остварен у другом правном лицу чији оснивач није град Нови Сад и чија висина се утврђује према закону.

Полазећи од такве садржине оспорених одредаба Посебног колективног уговора и решења која су утврђена Уставом и Законом о раду, Уставни суд оцењује да се основано могу поставити следећа спорна уставноправна питања:

– да ли има основа у Уставу и Закону о раду да се у посебном колективном уговору предвиде различити критеријуми и мерила за одређивање висине отпремнине за радни стаж запосленог;

– да ли различито утврђивање висине отпремнине за радни стаж остварен код послодавца који исплаћује отпремнину и радни стаж остварен код другог послодавца, доводи супротно Уставу и Закону у неједнак положај лица која се налазе у истој правној ситуацији због смањења обима посла услед технолошких, економских или организационих промена или престанка потребе за обављање одређеног посла;

– да ли има уставног основа да се „привилегују“ само запослени који су радни стаж остварили код послодавца који исплаћује отпремнину тј. у јавном комуналном предузећу и другим јавним предузећима (чији је оснивач град Нови Сад) у односу на остале запослене који су радни стаж остварили код других послодаваца.

Из наведених разлога Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка поводом одредаба члана 57. став 1. ал. 1. и 2. Посебног колективног уговора за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада, а сагласно одреди члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 10). Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број IУо-246/2011 од 7. јула 2011. године

10. ИЗВРШЕЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА

У ситуацији када је одборнику пресудом Окружног суда утврђен престанак мандата у Скупштини града, након чега је Скупштина града донела решење о потврђивању мандата кандидату за новог одборника, а решењем Управног суда „жалба-захтев“ за измену појединачног акта о престанку мандата у смислу Одлуке Уставног суда IУз-52/2008 од 21. априла 2010. године одбачен, Уставни суд је оценио да је за поступање по захтеву за измену пресуде Окружног суда надлежан Управни суд.

Непоступање надлежног органа по захтеву за измену акта, како је то предвиђено одредбом члана 61. Закона о Уставном суду, не значи да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале применом општег акта за који је утврђено да је неуставан и да је потребно да Уставни суд у складу са чланом 62. Закона о Уставном суду одреди другачији начин отклањања последица, као што подносилац захтева.

Према схватању Уставног суда, у поступку за измену акта о престанку мандата за који је у конкретном случају надлежан Управни суд, тај суд, у складу са чланом 61. Закона о Уставном суду, може одлучивати само о захтеву за измену акта о престанку мандата, а не и о измени акта о додели мандата новом одборнику који је донела скупштина јединице локалне самоуправе. Захтев за измену акта о додели и потврђивању мандата новом одборнику може се поднети само скупштини јединице локалне самоуправе, и то након доношења одлуке Управног суда да измени акт о престанку мандата.

Уставни суд је донео

Р Е Ш Е Њ Е

1. Усваја се захтев Сенише Стокића за извршење Одлуке Уставног суда IУз-52/2008 („Службени гласник РС“, број 34/10) од 21. априла 2010. године и одређује да се Сениши Стокићу, коме је престао мандат на основу пресуде Окружног суда у Пожаревцу Уж. 37/08 од 9. новембра 2008. године, последице престанка одборничког мандата отклоне изменом појединачног акта на основу кога му је престао мандат.

2. Поништава се решење Управног суда Уж. 220/10 од 6. децембра 2010. године и одређује да Управни суд поново, у року од 30 дана од дана достављања решења, одлучи о „предлогу“ за измену појединачног акта о престанку мандата.

Образложење

Уставном суду обратио се Сениша Стокић из Пожаревца, са захтевом за утврђивање начина извршења Одлуке Уставног суда IУз-52/08 од 21. априла 2010. године. Подносилац захтева је навео да је, након доношења Одлуке Уставног суда IУз-52/2008, истовремено поднео захтев за измену акта о престанку мандата Скупштини града Пожаревца и Вишем суду у

Пожаревцу. Према наводима подносиоца, Скупштина града се огласила ненадлежном за извршење Одлуке Уставног суда, са образложењем да је подносиоцу мандат престао на основу одлуке Окружног суда, те да није обавеза Скупштине града да врати мандат, док је Виши суд у Пожаревцу донео решење којим се огласио ненадлежним за извршење и предмет уступио Управном суду. Управни суд је 6. децембра 2010. године, како даље наводи подносилац, донео решење Уж. 220/10 којим је одбацио предлог подносиоца, са образложењем да се заштита права одборника обезбеђује од стране јединице локалне самоуправе. Из наведених разлога, подносилац сматра да су се стекли услови да Уставни суд поступи у складу са чланом 171. став 2. Устава и чланом 104. Закона о Уставном суду и донесе посебно решење ради извршења Одлуке Уставног суда IУз-52/2008, односно да одреди да се последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин на име „изгубљене месечне новчане накнаде за одборнике, и то почев од дана престанка мандата одборника скупштине до дана када се изврши одлука Уставног суда“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Пресудом Окружног суда у Пожаревцу Уж. 37/08 од 9. новембра 2008. године утврђен је престанак мандата одборницима Српске радикалне странке у Скупштини града Пожаревца и то, поред осталих, Синиши Стокићу. Скупштина града Пожаревца је 5. децембра 2008. године донела решење о потврђивању мандата одборника Скупштине града Пожаревца („Службени лист града Пожаревца“, број 6/08), којим је потврдила мандат осморици кандидата за одборнике.

Подносилац је, заједно са седам других лица, 25. маја 2010. године поднео Вишем суду у Пожаревцу предлог за измену акта о престанку мандата одборника у Скупштини града Пожаревца пре времена на које су изабрани, наводећи да им је мандат престао на основу пресуде Окружног суда у Пожаревцу Уж. 37/08 од 9. новембра 2008. године.

Виши суд у Пожаревцу, поступајући по наведеном предлогу, донео је 26. маја 2010. године решење Уж.30/10 којим се огласио стварно ненадлежним за поступање у овој правној ствари и одлучио да се списи предмета доставе Управном суду у Београду.

Решењем Управног суда Уж. 220/10 од 6. децембра 2010. године „жалба-захтев“ је одбачена. По становишту Управног суда, за отклањање последица насталих доношењем одлуке Уставног суда о несагласности општег акта са Уставом, односно за поступање по захтеву за доношење одлуке о измени појединачног акта, према чл. 61. и 104. Закона о Уставном суду, а сагласно позитивним прописима који се односе на локалну самоуправу, надлежан је орган јединице локалне самоуправе. Образлажући то становиште, Управни суд је навео да је Окружни суд у Пожаревцу својом пресудом Уж. 37/08 од 9. новембра 2008. године, донетом на основу одредбе члана 49. став 3. у вези става 2. Закона о локалним изборима, одлучио уместо скупштине јединице локалне самоуправе, због њеног пропуштања да на основу наведеног Закона донесе одлуку, те је наведеном пресудом одлучио уместо надлежног органа.

Стога се, по оцени Управног суда, заштита права одборника у наведеном случају обезбеђује од стране скупштине јединице локалне самоуправе, на основу захтева одборника коме је то право повређено неуставном одредбом. Из наведених разлога, Управни суд је одбацио жалбу-захтев подносилаца, с позивом на члана 54. став 3. Закона о локалним изборима, на чију примену упућује одредба члана 31. став 2. Закона о локалној самоуправи, као и на сходну примену члана 26. став 2, у вези става 1. тачка 2) Закона о Управним споровима.

Уставни суд је на седници одржаној 21. априла 2010. године, донео Одлуку ПУз-52/2008 („Службени гласник РС“, број 34/10) којом је, поред осталог, утврђено да одредбе члана 47. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07) нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима. Одредбама члана 47. наведеног закона био је уређен институт уговора између кандидата за одборника, односно одборника и подносиоца изборне листе, којим се може предвидети право подносиоца изборне листе да у име одборника поднесе оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе и на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника, а уређен је и институт бланко оставке. На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, даном објављивања Одлуке Уставног суда престале су да важе одредбе Закона чија је неуставност утврђена.

Уставом Републике Србије утврђено је: да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166); да закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу (члан 168. став 3); да је свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно, као и да се извршење одлука Уставног суда уређује законом (члан 171. ст. 1. до 3).

Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је: да кад Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене општег акта који није у сагласности са Уставом или законом, одлука Уставног суда има правно дејство од дана њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 59); 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 се предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта, донетог 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, може поднети у року од шест месеци од

дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године (члан 61. став 2); да ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин (члан 62); да су државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда (члан 104. став 1); да ће у случају потребе, извршење одлуке и решења Уставног суда обезбедити Влада, на начин који је утврђен посебним решењем Уставног суда (члан 104. став 2).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да одборник има право на заштиту мандата, укључујући и судску заштиту, која се остварује сходном применом закона којим се уређује заштита изборног права у изборном поступку (члан 31. став 2).

Законом о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 34/10) прописано је: да је на одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о престанку мандата одборника, као и о потврђивању мандата новом одборнику, допуштена жалба надлежном окружном суду (члан 49. став 1); да је жалба допуштена и у случају када скупштина пропусти да донесе одлуке из става 1. овог члана (члан 49. став 2); да у случају основаности жалбе из става 2. овог члана, суд доноси одлуку којом утврђује престанак мандата одборника, односно потврђује мандат новом одборнику (члан 49. став 3); да у поступку заштите изборног права суд сходно примењује одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима (члан 54. став 3); да ће се одлука по жалби донети најкасније у року од 48 часова од дана пријема жалбе са списима (члан 54. став 4); да је одлука донета у поступку по жалби правноснажна и против ње се не могу поднети захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке, нити захтев за понављање поступка, предвиђени Законом о управним споровима (члан 54. став 5).

Законом о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10) прописано је да Управни суд суди у управним споровима, као и да Управни суд врши и друге послове одређене законом (члан 29. ст. 1. и 2).

Дакле, према Уставу, одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезујуће и свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда. Када је реч о обезбеђењу и извршењу одлука Уставног суда, одредбама члана 171. Устава утврђено је да је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, као и да Уставни суд својом одлуком утврђује начин њеног извршења када је то потребно. Такође, одредбом члана 104. став 1. Закона о уставном суду предвиђено је да су државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне

организације, удружења грађана или верске заједнице дужни да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда.

Из садржине одредаба члана 61. Закона о Уставном суду следи да свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“. Спровођење напред наведеног поступка за измену појединачног акта, пред надлежним органом једна је од претпоставки за поступање Уставног суда по захтеву за извршење одлука Уставног суда и отклањање последица насталих применом закона за који је утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, сагласно члану 62. Закона о Уставном суду. Наиме, према члану 62. Закона, ако Уставни суд утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале применом општег акта за који је утврђено да је неуставан, Суд може одредити да се те последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да се, у конкретном случају, подносилац обратио истовремено Скупштини града Пожаревца и Вишем суду у Пожаревцу предлогом за измену акта о престанку мандата одборника у Скупштини града. Виши суд у Пожаревцу је 26. маја 2010. године донео решење Уж-30/10 којим се огласио ненадлежним и предмет уступио Управном суду. Управни суд је решењем Уж. 220/10 од 6. децембра 2010. године одбацио жалбу-захтев подносиоца.

С обзиром на то да је престанак мандата подносиоцу, као одборнику у Скупштини града Пожаревца, утврђен пресудом Округног суда у Пожаревцу Уж. 37/08 од 9. новембра 2008. године, донетом на основу одредаба члана 47. Закона о локалним изборима, Уставни суд налази да је подносилац, сагласно члану 61. Закона о Уставном суду, имао право да поднесе захтев за измену тог појединачног акта надлежном органу. Према члану 49. Закона о локалним изборима, окружни суд је био надлежан да одлучује о жалби изјављеној против одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о престанку мандата одборника, као и о потврђивању мандата новом одборнику и о жалби изјављеној због пропуштања скупштине да такву одлуку донесе. Међутим, даном почетка примене Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09) и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва („Службени гласник РС“, број 116/08), односно 1. јануара 2010. године, престали су са радом судови и јавна тужилаштва основани Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва („Службени гласник РС“, бр. 63/01 и 42/02). Имајући у виду одредбе о надлежности судова из Закона о уређењу судова, а пре свега одредбе члана 29. тог закона којима је прописано да Управни суд суди у управним споровима и врши друге послове одређене законом, као и одредбу члана 54.

став 3. Закона о локалним изборима којом је прописано да се у поступку заштите изборног права сходно примењују одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима, Уставни суд оцењује да је за поступање по захтеву за измену наведене пресуде Окружног суда надлежан Управни суд.

Уставни суд налази да се у конкретном случају подносилац благовремено обрати Вишем суду у Пожаревцу са предлогом за измену акта о престанку мандата одборника у Скупштини града Пожаревца, који се огласио ненадлежним и предмет уступио Управном суду. Међутим, Управни суд је својим решењем Уж. 220/10 од 6. децембра 2010. године одбацио жалбу-захтев као недозвољен, с позивом на одредбу члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима, којом је прописано да ће тужба бити одбачена ако суд утврди да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору. По становишту Уставног суда, Управни суд је по поднетом захтеву за измену акта требало да поступа, сагласно члану 61. Закона о Уставном суду. Уставни суд налази да је неоснован закључак Управног суда да предметну жалбу треба одбацити, јер је у конкретном случају, сагласно члану 61. став 1. и члану 104. Закона о Уставном суду, јединица локалне самоуправе та која је надлежна да одлучује о измени акта. Такође, по оцени Уставног суда, разлози дати у образложењу решења Управног суда о томе да је Окружни суд у Пожаревцу одлучивао уместо скупштине јединице локалне самоуправе, као надлежног органа, када је одлучивао о престанку мандата одборника, из чега би произлазило да је за измену наведене пресуде надлежна јединица локалне самоуправе, нису правно утемељени. Наиме, не постоји правни основ по коме би орган јединице локалне самоуправе могао да измени судску пресуду, јер је одредбом члана 145. став 4. Устава утврђено да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку.

У ситуацији када је Управни суд констатовао да је мандат подносиоцу одузет пресудом Окружног суда у Пожаревцу и када је констатовао да се поднетим захтевом-жалбом тражи измена акта – одлуке о престанку мандата одборника, по оцени Уставног суда, јасно произлази да је Управни суд као надлежни орган требало да поступа по члану 61. Закона о Уставну суду и да донесе одлуку по захтеву за измену акта.

Непоступање надлежног органа по захтеву за измену акта, како је то предвиђено одредбом члана 61. Закона о Уставном суду, по оцени Уставног суда, не значи да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале применом општег акта за који је утврђено да је неуставан и да је потребно да Уставни суд у складу са чланом 62. Закона о Уставном суду одреди другачији начин отклањања последица, као што подносилац захтева. Напротив, Уставни суд је утврдио да је у конкретном случају последице настале применом одредаба члана 47. Закона о локалним изборима, за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом, могуће отклонити управо изменом акта о престанку мандата. Имајући у виду наведено, као и чињеницу да је Управни суд већ одлучивао о подносиочевом захтеву за измену акта и донео решење којим је такав захтев одбацио, Уставни суд је

одлучио да поништи решење Управног суда Уж. 220/10 од 6. децембра 2010. године, у делу који се односи на захтев подносиоца, и одреди да Управни суд поново одлучи о његовом захтеву за измену акта, у року од 30 дана од дана достављања овог решења. Стога је Уставни суд, сагласно овлашћењу из члана 171. став 2. Устава, одлучио као у изреци.

Уставни суд указује да у поступку за измену акта о престанку мандата за који је у овом случају надлежан Управни суд, тај суд, у складу са чланом 61. Закона о Уставном суду, може само одлучивати о захтеву за измену акта о престанку мандата. Међутим, Управни суд у том поступку не може одлучивати о измени акта о додели мандата новом одборнику који је донела скупштина општине. Захтев за измену тог акта може се поднети само органу који је тај акт донео, и то након доношења одлуке Управног суда да измени акт о престанку мандата.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка б) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Ово решење, сходно одредбама члана 175. став 3. Устава и члана 59. Закона о Уставном суду, има правно дејство од дана његовог објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Решење Уставног суда

Број: ХУ-1658/2010 од 2. јуна 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 68/11)

Подносиоцу захтева за извршење Одлуке Уставног суда престанак одборничког мандата, на основу одредаба члана 47. Закона о локалним изборима, утврђен је решењем Скупштине града, која је верификовала и мандат новом одборнику. Сагласно члану 61. Закона о Уставном суду, подносилац је затражио измену тих појединачних аката од Скупштини града као надлежног органа.

Чињеница да надлежни орган није поступио по захтеву за измену акта, како је то предвиђено одредбом члана 61. Закона о Уставном суду не значи да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале применом неуставне одредбе општег акта и да је потребно да Уставни суд, у складу са чланом 62. Закона о Уставном суду, одреди другачији начин отклањања последица. Уставни суд је утврдио да је у конкретном случају последице настале применом одредаба члана 47. Закона о локалним изборима, за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом, могуће отклонити изменом акта Скупштине града о престанку мандата, и то у поступку који подразумева одлучивање Скупштине града о таквом захтеву, као и пружање судске заштите у управном спору.

Имајући у виду наведено, као и чињеницу да Управни суд подносиоцу није пружио одговарајућу заштиту у конкретном случају, тако што је требало да одлучује по поднетој „жалби“ због пропуштања Скупштине града да измени решење којим је одборнику утврђен престанак мандата, Уставни суд је одлучио да поништи решење Управног суда и наложи Скупштини

града да измени појединачни акт којим је утврђен престанак мандата подносиоцу захтева. Уставни суд је оценио да наведени начин отклањања последица насталих применом општег акта за који је утврђено да је неуставан, због природе ствари не захтева да Управни суд поново поступа по „жалби“ подносиоца.

Уставни суд је донео

РЕШЕЊЕ

1. Усваја се захтев Рашка Марковића за извршење Одлуке Уставног суда **ИУз-52/2008** („Службени гласник РС“, број 34/10) од 21. априла 2010. године и одређује да се Рашку Марковићу, коме је престао мандат на основу решења Скупштине града Чачка о престанку мандата одборника, број 06-11/2009-5-02 од 5. фебруара 2009. године, последице престанка одборничког мандата одборника отклоне изменом појединачног акта на основу кога му је престао мандат.

2. Поништава се решење Управног суда – Одељење у Крагујевцу број I-1 Уж. 425/10 од 18. новембра 2010. године.

3. Налаже се Скупштини града Чачка да, у року од 30 дана од дана достављања овог решења, измени појединачни акт.

Образложење

Уставном суду обратио се Рашко Марковић из Чачка, са захтевом за одређивање начина извршења Одлуке Уставног суда **ИУз-52/08** од 21. априла 2010. године. Подносилац захтева је навео да је на седници Скупштине града Чачка, одржаној 5. фебруара 2009. године, констатовано да му престаје мандат одборника због подношења „бланко оставке“ од стране председника локалног одбора његове странке, услед чега му је престала и функција заменика председника Скупштине града. Подносилац је даље навео да се 25. маја 2010. године, након доношења Одлуке Уставног суда **ИУз-52/2008**, обратио Изборној комисији града Чачка са захтевом за заштиту изборног права и примену Одлуке Уставног суда, а у складу са чл. 51. и 52. Закона о локалним изборима, а да је Изборна комисија 1. јуна 2010. године доставила подносиоцу обавештење „да није надлежна за поступање“ и да је захтев проследила Скупштини града на даљи поступак. Према наводима подносиоца, Скупштина града није ставила тај захтев на дневни ред, нити је о њему расправљала, те је он поново 7. септембра 2010. упутио захтев Скупштини града да донесе одлуку о измени појединачног акта, али ни по том захтеву скупштина није поступала. Из наведених разлога, подносилац је, позивајући се на примену одредбе члана 62. Закона о Уставном суду, предложио да Уставни суд донесе посебно решење којим ће одредити да се последице настале услед примене члана 47. Закона о локалним изборима, чија неуставност је утврђена Одлуком Уставног суда **ИУз-52/2008**, отклоне

тако што ће се обавезати Скупштина града Чачка „да подносиоцу захтева одборнички мандат и место заменика председника Скупштине града врати у стање пре 5. фебруара 2009. године“, као и да му надокнади претрпљену материјалну штету за неисплаћену надокнаду за вршење функције и неисплаћене одборничке дневнице у спорном периоду.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Скупштина града Чачка је, на седници одржаној 5. фебруара 2009. године, донела решење о престанку мандата одборника, број 06-11/2009-5-02, којим је утврђено да је Рашку Марковићу, одборнику Скупштине града Чачка изабраном са изборне листе Српска радикална странка – Томислав Николић, престао мандат одборника Скупштине града Чачка, због поднете оставке на функцију одборника. Решење је објављено у „Службеном листу града Чачка“, број 2/09.

Скупштина града Чачка је, на седници одржаној 5. фебруара 2009. године, донела и решење о престанку дужности заменика председника Скупштине, број 06-11/2009-5-02, којим је утврђено да је Рашку Марковићу престала дужност заменика председника Скупштине града Чачка, због престанка мандата одборника у скупштини. Решење је објављено у „Службеном листу града Чачка“, број 2/09.

Скупштина града Чачка је, на седници одржаној 25. фебруара 2009. године, донела решење о верификацији мандата новоизабраним одборницима Скупштине града Чачка („Службени лист града Чачка“, број 6/08) којим је верификовала мандат новоизабраним одборницима Скупштине града којима је додељен мандат одборника решењем Изборне комисије града Чачка, број 013-1/09-6-08 од 17. фебруара 2009. године, и то: Радосаву Пашајлићу, Мирјани Вулићевић, Андрији Јанковићу и Олги Јакшић.

Подносилац је 25. маја 2010. године поднео Изборној комисији града Чачка захтев за заштиту изборног права и примену одлуке Уставног суда Србије ИУз-52/08 од 21. априла 2010. године, којим је тражио да му се врати одузети мандат одборника у Скупштини града Чачка и место заменика председника Скупштине града, односно да се питање његовог мандата и положаја врати у пређашње стање пре 6. фебруара 2009. године, сходно чл. 61, 62. и 63. Закона о Уставном суду.

Изборна комисија града Чачка доставила је подносиоцу обавештење, број 013-9/10-ИВ-7, од 29. маја 2010. године, у коме је наведено да је Изборна комисија оценила да није надлежна за поступање по захтеву подносиоца за повраћај у пређашње стање, односно доделу мандата одборника Скупштине града Чачка, одузетог применом члана 47. Закона о локалним изборима, за који је Одлуком Уставног суда утврђено да није у складу са Уставом и потврђеним међународним уговорима. Такође, наведено је да је захтев подносиоца, на основу члана 24. став 2. и члана 56. став 4. Закона о општем управном поступку, прослеђен Скупштини града на даљи поступак.

Подносилац је 7. септембра 2010. године поднео захтев Скупштини града Чачка „да донесе одлуку о измени појединачног акта донетог на основу члана закона за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са

Уставом односно одлуку о престанку мандата одборнику и потврђивању мандата одборнику“. Подносилац је у захтеву навео да се из истих разлога већ обраћао Изборној комисији Града Чачка, која га је обавестила да није надлежна за поступање по његовом захтеву и да је исти проследила Скупштини града на даљи поступак. Подносилац је даље навео да Скупштина града тај захтев није ставила на дневни ред нити је о њему расправљала, иако је била у законској обавези да то учини. Из тих разлога, подносилац је захтевао од Скупштине града да то питање уврсти у дневни ред на првој наредној седници и да поништи решење којим је њему утврђен престанак мандата одборника и решење којим му је престала дужност заменика председника Скупштине града, да поништи одлуке о верификацији мандата одборнику Радосаву Пашајлићу и решење о избору Сање Голубовић за заменика председника Скупштине града, као и да донесе одлуку којом ће истовремено утврдити престанак мандата одборнику Радосаву Пашајлићу и потврдити њему мандат као одборнику и утврди да је он изабрани заменик председника Скупштине града Чачка.

Подносилац је 2. јуна 2010. године поднео тужбу због ћутања управе и заштите изборног права Вишем суду у Чачку. Такође, подносилац је 11. јуна 2010. године поднео жалбу Вишем суду у Чачку због пропуштања Скупштине Града Чачка да донесе одлуку о престанку мандата одборнику и потврђивању мандата новом одборнику.

Виши суд у Чачку донео је 14. јуна 2010. године решење 3.П. 42/10, којим се у ставу првом изреке огласио ненадлежним за поступање по тужби тужиоца Рашка Марковића из Чачка, против туженог Града Чачка, ради утврђивања ништавости решења Изборне комисије Града Чачка о додели мандата Радославу Пашајлићу, потврђивања мандата одборника и исплате дневница одборника и за поступање по жалби због пропуштања Скупштине града Чачка да донесе одлуку о престанку мандата и потврђивању мандата одборника. У ставу другом изреке решења одређено је да се по правноснажности решења предмет уступи Управном суду у Београду – Одељењу суда у Крагујевцу, као стварно надлежном суду.

Решењем Управног суда – Одељење у Крагујевцу број I-1 Уж. 425/10 од 18. новембра 2010. године одбачена је жалба подносиоца. У образложењу решења је наведено: да је жалилац 2. јуна 2010. године поднео Вишем суду у Чачку жалбу, а да је 24. августа 2010. године поднео и допуну жалбе Управном суду, због пропуштања Скупштине града Чачка да на седницама одржаним 10. јуна 2010. године и 6. јула 2010. године донесе одлуку о измени акта којим је утврђен престанак мандата одборника применом члана 47. Закона о локалним изборима; да се жалилац обратио суду жалбом због пропуштања Скупштине града Чачка да донесе одлуку о измени акта, са позивом на одредбу члана 49. Закона о локалним изборима; да се Виши суд у Чачку својим решењем 3.П. 42/10 од 14. јуна 2010. године огласио стварно ненадлежним у овој правној ствари и доставио на надлежност списе Управном суду 24. јуна 2010. године; да је у одговору на жалбу Скупштина града Чачка оспорила благовременост поднете жалбе и навела да у време

подношења захтева жалилац није био овлашћени предлагач, те да Скупштина града није могла самоиницијативно да доноси одлуку о измени акта којим је утврђен престанак мандата подносиоца жалбе; да се, у конкретном случају, жалбом тражи измена акта – одлуке о престанку мандата одборника, те да Управни суд налази да одредбама члана 49. Закона о локалним изборима, на које се жалилац позива, није предвиђена могућност подношења жалбе када се одлучује о захтеву за измену раније донете одлуке о престанку мандата; да се поступак заштите лица којима је мандат одузет по члану 47. Закона о локалним изборима, а који је Одлуком Уставног суда утврђен као неуставан, може остварити једино пред Уставним судом, који је такву одлуку и донео; да из одредаба чл. 61. и 62. Закона о Уставном суду произлази да се заштита права одборника у том случају обезбеђује од стране јединице локалне самоуправе, на основу захтева одборника коме је то право повређено неуставном одредбом (члан 61), а у случају изостанка таквог акта, заштита права се обезбеђује пред Уставним судом, сагласно одредби члана 62. наведеног закона. Из наведених разлога, Управни суд је нашао да је жалба недозвољена, па је, на основу члана 54. став 3, у вези члана 49. Закона о локалним изборима на чију примену упућује одредба члана 31. став 2. Закона о локалној самоуправи и сходном применом члана 26. став 2, у вези става 1. тачка 2) Закона о Управним споровима, одлучио као у изреци.

Уставни суд је на седници одржаној 21. априла 2010. године, донео Одлуку ПУз-52/2008 („Службени гласник РС“, број 34/10) којом је, поред осталог, утврђено да одредбе члана 47. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07) нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима. Одредбама члана 47. наведеног закона био је уређен институт уговора између кандидата за одборника, односно одборника и подносиоца изборне листе, којим се може предвидети право подносиоца изборне листе да у име одборника поднесе оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе и на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника, а уређен је и институт бланко оставке. На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, даном објављивања Одлуке Уставног суда престале су да важе одредбе Закона чија је неуставност утврђена.

Уставом Републике Србије је утврђено: да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166); да закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу. (члан 168. став 3); да је свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно, као и да се извршење одлука Уставног суда уређује законом (члан 171. ст. 1. до 3); 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, као и да законитост коначних појединачних аката

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

Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је: да кад Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене општег акта који није у сагласности са Уставом или законом, одлука Уставног суда има правно дејство од дана њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 59); 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 се предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта, донетог 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, може поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године (члан 61. став 2); да ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин (члан 62); да су државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда (члан 104. став 1); да ће у случају потребе, извршење одлуке и решења Уставног суда обезбедити Влада, на начин који је утврђен посебним решењем Уставног суда (члан 104. став 2).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да одборник има право на заштиту мандата, укључујући и судску заштиту, која се остварује сходном применом закона којим се уређује заштита изборног права у изборном поступку (члан 31. став 2).

Законом о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 34/10) прописано је: да је на одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о престанку мандата одборника, као и о потврђивању мандата новом одборнику, допуштена жалба надлежном окружном суду (члан 49. став 1); да је жалба допуштена и у случају када скупштина пропусти да донесе одлуке из става 1. овог члана (члан 49. став 2); да у случају основаности жалбе из става 2. овог члана, суд доноси одлуку којом утврђује престанак мандата одборника, односно потврђује мандат новом одборнику (члан 49. став 3);

да у поступку заштите изборног права суд сходно примењује одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима (члан 54. став 3); да ће се одлука по жалби донети најкасније у року од 48 часова од дана пријема жалбе са списима (члан 54. став 4); да је одлука донета у поступку по жалби правноснажна и против ње се не могу поднети захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке, нити захтев за понављање поступка, предвиђени Законом о управним споровима (члан 54. став 5).

Законом о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је: да у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 3. став 2); да се одредбе овог закона које се односе на управни акт примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор (члан 3. став 4); да се управни спор може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом (члан 15); да ако првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеном законом којим се уређује општи управни поступак, донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (члан 19. став 2.).

Законом о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09 и 101/10) прописано је да Управни суд суди у управним споровима, као и да Управни суд врши и друге послове одређене законом (члан 29. ст. 1. и 2).

Дакле, према Уставу, одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезујуће и свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда. Када је реч о обезбеђењу и извршењу одлука Уставног суда, одредбама члана 171. Устава утврђено је да је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, као и да Уставни суд својом одлуком утврђује начин њеног извршења када је то потребно. Такође, одредбом члана 104. став 1. Закона о Уставном суду предвиђено је да су државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда.

Из садржине одредаба члана 61. Закона о Уставном суду следи да свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“. Спровођење напред наведеног поступка за измену појединачног акта пред надлежним органом једна је од претпоставки за поступање Уставног суда по захтеву за извршење одлука Уставног суда и отклањање последица насталих применом закона за који је утврђено да није у сагласности са

Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, сагласно члану 62. Закона о Уставном суду. Наиме, према члану 62. Закона, ако Уставни суд утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале применом општег акта за који је утврђено да је неуставан, Суд може одредити да се те последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да се у конкретном случају, подносилац обратио Изборној комисији града Чачка захтевом за заштиту изборног права и примену Одлуке Уставног суда, која је оценила да није надлежна и исти доставила Скупштини града Чачка на даљи поступак, те да је подносилац потом, пошто Скупштина града није одлучивала о том захтеву, поднео и Скупштини града захтев за измену појединачног акта, односно одлуке о престанку мандата одборника и потврђивању мандата одборника. Такође, подносилац је поднео жалбу Вишем суду у Чаку, због пропуштања Скупштине града Чачка да донесе одлуку о престанку мандата одборнику и потврђивању мандата новом одборнику, који се својим решењем З.П. 42/10 од 14. јуна 2010. године огласио стварно ненадлежним у овој правној ствари и предмет уступио Управном суду као стварно надлежном суду. Управни суд – Одељење у Крагујевцу, поступајући у наведеном предмету, донео је решење број I-1 Уж. 425/10 од 18. новембра 2010 којим је одбацио жалбу подносиоца.

С обзиром на то да је престанак мандата подносиоцу, као одборнику у Скупштини града Чачак, утврђен решењем Скупштине града Чачка, донетим на основу одредаба члана 47. Закона о локалним изборима, као и да је решењем Скупштине града верификован мандат новом одборнику, Уставни суд налази да је подносилац, сагласно члану 61. Закона о Уставном суду, поднео захтев за измену тих појединачних аката Скупштине града Чачак као надлежном органу. Међутим, по оцени Уставног суда, у ситуацији када је Скупштине града Чачак пропустила да одлучи о поднетом захтеву за измену појединачних аката, подносилац је имао право да покрене управни спор пред Управним судом. Ово право подносиоца произлази из одредбе члана 198. став 2. Устава којом је утврђено 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. Такође, одредбом члана 3. став 2. Закона о управним споровима предвиђено је да предмет управног спора могу бити и коначни појединачни акти којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају није предвиђена другачија заштита. Како против одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о захтеву за измену појединачног акта донетог на основу општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, као и пропуштања скупштине да одлучи о таквом захтеву, није предвиђена другачија заштита, Уставни суд је становишта да се, сагласно наведеним уставним и законским одредбама, у том случају правна заштита остварује у управном спору, пред Управним судом. У конкретној

ситуацији то је спор због ћутања управе, који се може покренути под условима предвиђеним чланом 15. Закона о управним споровима, а по истеку рокова прописаних чланом 19. наведеног закона. Испуњеност процесних претпоставки за одлучивање по тужби због ћутања управе испитује суд надлежан за вођење управног спора.

Уставни суд налази да се у конкретном случају подносилац због пропуштања Скупштине града Чачка да донесе одлуку о престанку мандата одборнику и потврђивању мандата новом одборнику, односно да измени акт којим је утврђен престанак мандата одборнику, обратио Вишем суду у Чачку „жалбом“, те да је потом, након уступања предмета Управном суду као стварно надлежном суду, поднео и том суду допуну „жалбе“. Чињеница да се подносилац обратио суду „жалбом“, а не тужбом, како је то предвиђено Законом о управним споровима, као и да се позивао на одредбу члана 49. Закона о локалним изборима, по оцени Уставног суда, није могла бити од утицаја на одлучивање о предметној „жалби“, имајући у виду садржину захтева постављеног у њој. Међутим, Управни суд – Одељење у Крагујевцу је својим решењем I-1 Уж. 425/10 од 18. новембра 2010. године одбацио жалбу подносиоца као недозвољену, с позивом на одредбу члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима, којом је прописано да ће тужба бити одбачена ако суд утврди да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору. По становишту Уставног суда, наведена „жалба“ изјављена је због пропуштања надлежног органа да донесе акт по захтеву странке, о којој се, у складу са одредбом члана 15. Закона о управним споровима, одлучује у управном спору, те је Управни суд, као орган надлежан да суди у управним споровима, требало и да поступа по поднетој „жалби“. Уставни суд налази да је неоснован закључак Управног суда да предметну жалбу треба одбацивати као недозвољену, зато што одредбама члана 49. Закона о локалним изборима није предвиђена могућност подношења жалбе када се одлучује о захтеву за измену раније донете одлуке о престанку мандата.

Непоступање надлежног органа у поступку по захтеву за измену акта, како је то предвиђено одредбом члана 61. Закона о Уставном суду, по оцени Уставног суда, не значи да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале применом општег акта за који је утврђено да је неуставан и да је потребно да Уставни суд у складу са чланом 62. Закона о Уставном суду одреди другачији начин отклањања последица. Напротив, Уставни суд је утврдио да је у конкретном случају последице настале применом одредаба члана 47. Закона о локалним изборима, за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом, могуће отклонити управо изменом акта о престанку мандата. Поступак одлучивања о захтеву за измену акта о престанку мандата који је донела скупштина јединице локалне самоуправе подразумева не само одлучивање скупштине јединице локалне самоуправе о таквом захтеву, већ и одлучивање пред судом у управном спору. Имајући у виду наведено, као и чињеницу да Управни суд подносиоцу није пружио одговарајућу заштиту у конкретном случају, тако што је требало да одлучује

по поднетој „жалби“ због пропуштања Скупштине града Чачак да измени решење којим је утврђен престанак мандата одборнику, Уставни суд је одлучио да поништи решење Управног суда – Одељење у Крагујевцу I-1 Уж. 425/10 од 18. новембра 2010. године и наложи Скупштини града Чачка да, у року од 30 дана од дана достављања овог решења, измени појединачни акт којим је утврђен престанак мандата подносиоцу. Стога је Уставни суд, сагласно овлашћењу из члана 171. став 2. Устава, одлучио као у изреци.

Уставни суд констатује да напред наведени начин отклањања последица насталих применом општег акта за који је утврђено да је неуставан, због природе ствари не захтева да Управни суд поново поступа по жалби подносиоца и уместо поништеног акта наведеног у тачки 2. изреке донесе други.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка б) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Ово решење, сходно одредбама члана 175. став 3. Устава и члана 59. Закона о Уставном суду има правно дејство од дана његовог објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Решење Уставног суда

Број ХУ-1570/2010 од 2. јуна 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 68/11)

Напомена: Уставни суд је у периоду јануар – јул 2011. године донео 79 решења којима је усвојио захтеве за извршење Одлуке Уставног суда IУз-52/2008 („Службени гласник РС“, број 34/10) од 21. априла 2010. године и одредио да се подносиоцима, којима је пресјао мандат на основу решења скупштинске јединице локалне самоуправе о пресјао мандат одборника последице пресјао одборничког мандата ошклоне изменом појединачног акта на основу кога је мандат пресјао.

**11. ПИСМА НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ И ВЛАДИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
(по члану 105. и 108. Закона о Уставном суду)**

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Поводом иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 28, 29, 30. и 34, уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором члана 43. став 2. и уставности члана 63. став 3. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05 и 63/06), као и иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 63. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 85/05), Уставни суд је, на седници одржаној 30. јуна 2011. године, у предмету ГУз-90/2008, донео Закључак да обавести Народну скупштину о проблему остваривања уставности у овој области.

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 и 101/10) утврђена су, поред осталог, права која се по основу пензијског и инвалидског осигурања могу стицати и остваривати, као и случајеви и ризици по основу којих се та права стичу и остварују. Једно од таквих права јесте и право на породичну пензију, које се стиче по основу смрти осигураника (члан 18. тачка 3) подтачка (1)). У случају смрти осигураника, пензијским и инвалидским осигурањем обезбеђује се члановима његове породице материјална и социјална сигурност кроз право на породичну пензију. Да би се право на породичну пензију могло остварити, морају бити испуњени законом утврђени услови како на страни умрлог осигураника, односно корисника права, тако и посебни услови које треба да испуњавају чланови породице. У том смислу, одредбом члана 27. Закона утврђени су услови који треба да буду испуњени на страни умрлог осигураника, односно корисника да би чланови његове породице могли да остваре право на породичну пензију (тзв. општи услови који треба да буду испуњени на страни умрлог осигураника, односно корисника права). Такође, Законом је утврђено и ко се сматра чланом породице умрлог осигураника, односно корисника, који, самим тим, има и право на породичну пензију, као и услови под којима члан породице може остварити ово право. Тако је Законом прописано: да се члановима породице умрлог осигураника, односно корисника права из члана 27. овог закона сматрају – 1) брачни друг, 2) деца (рођена у браку или ван брака или усвојена, пасторчад коју је осигураник, односно корисник права издржавао, унучад, браћа и сестре и друга деца без родитеља, односно деца која имају једног или оба родитеља који су потпуно неспособни за рад, а коју је осигураник, односно корисник права издржавао), 3) родитељи (отац и мајка, очух и маћеха и усвојиоци) које је осигураник, односно корисник права издржавао, као и да право на породичну пензију може остварити и брачни друг из разведеног брака ако му је судском пресудом утврђено право на издржавање (члан 28); да ако је умрли осигураник или умрли корисник старосне или инвалидске пензије у тренутку закључења брака навршио године живота из члана 19. тачка 1) овог закона, брачни друг може стећи

право на породичну пензију под условом да имају заједничко дете или да је брак трајао најмање две године (члан 28а); да удова стиче право на породичну пензију – 1) ако је до смрти брачног друга, навршила 53 година живота, или 2) ако је, до смрти брачног друга, или у року од једне године од дана смрти брачног друга, постала потпуно неспособна за рад, или 3) ако је, после смрти брачног друга, остало једно дете или више деце која имају право на породичну пензију по том брачном другу, а удова обавља родитељску дужност према тој деци, да удова која у току трајања права према том основу постане потпуно неспособна за рад, задржава право на породичну пензију док постоји та неспособност, да удова која до смрти брачног друга није навршила 53 године живота, али је навршила 45 година живота, стиче право на породичну пензију кад наврши 53 године живота, да удова која у току трајања права на породичну пензију стеченог на начин из става 1. тач. 2) и 3) овог члана наврши 53 године живота, трајно задржава право на породичну пензију, као и да удова којој право на породичну пензију престане пре навршених 53, али после навршених 45 година живота може поново остварити право кад наврши 53 године живота (члан 29); да удовац стиче право на породичну пензију – 1) ако је до смрти брачног друга, навршио 58 година живота, или 2) ако је, до смрти брачног друга, или у року од једне године од дана смрти брачног друга, постао потпуно неспособан за рад, или 3) ако је, после смрти брачног друга, остало једно дете или више деце која имају право на породичну пензију по том брачном другу, а удовац обавља родитељску дужност према тој деци. Удовац који у току трајања права по том основу постане потпуно неспособан за рад, задржава право на породичну пензију док постоји та неспособност, као и да удовац који у току трајања права на породичну пензију стеченог на начин из става 1. тач. 2) и 3) овог члана наврши 58 година живота, трајно задржава право на породичну пензију (члан 30); да брачни друг професионалног војног лица према прописима о Војсци Србије које је погинуло за време дејстава, право на породичну пензију стиче без обзира на прописане године живота, под условом да није поново склопио брак, односно, ако има децу, да су деца завршила школовање (члан 30а); да се члановима уже породице умрлог осигураника, односно корисника права, у смислу овог закона, сматрају брачни друг и деца (рођена у браку или ван брака или усвојена, пасторчад и унуци), а да се члановима шире породице умрлог осигураника, односно корисника права, у смислу овог закона, сматрају родитељи (отац, мајка, очух, маћеха и усвојиоци), браћа, сестре и друга деца без родитеља, односно деца која имају једног или оба родитеља који су потпуно неспособни за рад, а коју је осигураник, односно корисник права издржавао (члан 34).

Уставом Републике Србије утврђено је да се ванбрачна заједница изједначава са браком, у складу са законом (члан 62. став 5) и да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом (члан 66. став 1). Дакле, и брачна и ванбрачна заједница су Уставом не само признате заједнице, већ су, као такве, и изједначене. Такође, Уставом се породици јемчи посебна заштита, при чему Уставни суд

указује да, када је у питању породица (породична заједница), Устав не прави разлику између брачне и ванбрачне (породичне) заједнице.

Полазећи од наведених одредаба Устава, а уважавајући правну природу и сврху института породичне пензије, Уставни суд указује на то да би одредбама чл. 28, 28а, 29, 30, 30а и 34. Закона о пензијском и инвалидском осигурању о праву на породичну пензију, које је наведеним одредбама признато брачном другу осигураника, односно корисника (удова и удовац), требало уредити и права ванбрачног друга (партнера), односно ванбрачне удове и удовца, у складу са Уставом и признатим међународним актима.

Имајући у виду наведено, а у складу са уставним принципом владавине права и хијерархије домаћих општих правних аката, Уставни суд, на основу одредбе члана 105. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/08), указује Народној скупштини на потребу усклађивања одредаба чл. 28, 28а, 29, 30, 30а и 34. Закона 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 и 101/10) са Уставом Републике Србије.

Закључак Уставног суда

Број ПУз-90/2008 од 30. јуна 2011. године

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уставни суд је на седници одржаној 30. јуна 2011. године у поступку оцене уставности одредаба члана 394. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) оценио да одредбе садржане у оспореном члану уставноправно нису спорне, те да из тих разлога нема основа за покретање поступка за утврђивање њихове несагласности са Уставом, а да Уставни суд није надлежан да поступа као „позитиван законодавац“ и да у том смислу цени да ли су евентуалне правне празнине сагласне са Уставом или не, па је донео Решење о неприхватању иницијативе за покретање поступка за оцену уставности оспорених одредаба Закона.

Наиме, иницијативом која је била предмет разматрања у поступку пред Уставним судом истакнуто је да Закон о парничном поступку не садржи одредбу којом би било предвиђено да се ревизија може изјавити и против сваке правноснажне пресуде другостепеног суда којом је првостепена пресуда преиначена, без обзира на то да ли су испуњени прописани услови за коришћење овог правног лека, те да се у том смислу поставља питање које је од значаја за остваривање Уставом зајемченог права на једнаку заштиту права и на правно средство.

Уставни суд је констатовао да важећа законска решења из чл. 373. и 394. Закона о парничном поступку имају за последицу да се странка која због исхода спора није имала разлога да изјављује жалбу против првостепене

судске одлуке донете у парничном поступку, може наћи у ситуацији да буде ускраћена у остваривању зајемченог права на правно средство ако првостепена одлука на њену штету буде преиначена у поступку по жалби противне странке, а нису испуњени законски услови у погледу врсте и вредности предмета спора за изјављивање ревизије, иако се новом одлуком по први пут на преиначени начин одлучило о њеним правима и обавезама, и то од стране суда који није највиши суд у Републици.

По оцени Уставног суда, пропуштање да се законски уреди ситуација која се односи на право странке на изјављивање ревизије против сваке преиначујуће другостепене судске одлуке, независно од тога да ли су испуњени општи услови за подношење овог ванредног правног лека, може да доведе у питање остваривања права на једнаку заштиту права зајемченог чланом 36. став 1. Устава, а тиме и остваривања начела једнакости пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава.

Уставни суд налази да претходно изнете оцене имају посебног значаја у ситуацији када су Законом о парничном поступку, са једне стране, битно пооштрени услови за изјављивање ревизије и када, са друге стране, суштински, нису предвиђена друга ванредна правна средства поводом којих би се највиши суд могао изјаснити о законитости преиначене одлуке, јер Закон прописује веома ограничене разлоге за изјављивање захтева за заштиту законитости.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), закључио да обавести Народну скупштину о уоченим проблемима обезбеђивања целовите заштите Уставом зајемчених права и слобода, а тиме и остваривања уставности и законитости у Републици Србији, како би се наведени недостаци отклонили у поступку доношења новог или допуна важећег Закона о парничном поступку.

Закључак Уставног суда

Број ПУз-1242/2010 од 30. јуна 2011. године

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уставни суд је, решавајући у већем броју предмета поводом захтева различитих царинарница које су иницирале решавање сукоба надлежности између прекршајних судова и тих царинарница као органа управе, уочио проблеме који настају у примени одредаба члана 154. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09). Стога је на седници Суда од 12. маја 2011. године, решавајући у предмету ПУ-1493/2010, када је Закључком одбацио захтев Министарства финансија – Управе царина – Царинарница Шабац за решавање сукоба надлежности између те царинарнице

и Прекршајног суда у Сремској Митровици, сагласно члана 108. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члану 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Закључак да се Влада обавести о овом проблему.

Наиме, прекршајни судови стоје на становишту да се прекршајни поступак покреће искључиво на основу захтева овлашћеног органа, и да је то за царинске прекршаје Министарство финансија – Управа царине, а не Министарство унутрашњих послова. Стога прекршајни судови одбацују захтеве за покретање прекршајног поступка које подноси Министарство унутрашњих послова, док Министарство финансија – Управа царина, сматрајући да није овлашћено да уместо Министарства унутрашњих послова подноси захтев за покретање прекршајног поступка прекршајним судовима, од Уставног суда тражи да реши сукоб надлежности између суда и органа управе. Уставни суд је оценио да у таквим правним ситуацијама нема сукоба надлежности за чије би решавање био надлежан овај Суд у смислу одредбе члана 167. став 2. тачка 1) Устава, већ је спорно правно питање који је орган државне управе овлашћен за подношење захтева за покретање прекршајног поступка за царински прекршај, што није у надлежности овог Суда.

С обзиром на то да спорно питање и овакво поступање, односно непостапање органа управе (царинарница и Министарства унутрашњих послова) може изазвати застарелост вођења прекршајног поступка, а што може имати за последицу накнаду штете и враћање ствари, то Вас о наведеном обавештавамо како би Влада предузела одговарајуће мере.

Закључак Уставног суда

Број ШУ-1493/2010 од 12. маја 2011. године

II – ПОСТУПАК РЕШАВАЊА СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ

Решење Прекршајног суда којим је одбачен захтев Министарства унутрашњих послова за покретање прекршајног поступка поднет против окривљеног због царинског прекршаја, не може се сматрати актом којим се суд огласио ненадлежним за поступање, имајући у виду да је захтев одбачен због тога што га је поднео неовлашћени орган. Како се у конкретном случају ради о спорном правном питању које се односи на орган овлашћен за подношење захтева за покретање прекршајног поступка за царински прекршај, а не о сукобу надлежности суда и органа управе за поступање и одлучивање у прекршајном поступку, следи да у конкретном случају не постоје процесне претпоставке за вођење поступка пред Уставним судом јер нема сукоба надлежности за чије решавање је надлежан Уставни суд.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се захтев Министарства финансија – Управе царина – Царинарнице Шабац за решавање сукоба надлежности између те царинарнице и Прекршајног суда у Сремској Митровици у прекршајном поступку који се води против Бранка Вучковића са пребивалиштем у Београду, због постојања сумње да је извршио прекршај из члана 369. став 1. тачка 2) Царинског закона из 2003. године.

О б р а з л о ж е њ е

Министарство финансија – Управа царина – Царинарница Шабац доставило је Уставном суду 25. октобра 2010. године записник са седнице Комисије за царинске прекршаје од 18. октобра 2010. године на којој је размотрен захтев Министарства унутрашњих послова – Полицијске управе Сремска Митровица – Одељења криминалистичке полиције ПУ.436/10 од 22. септембра 2010. године за покретање прекршајног поступка против Бранка Вучковића са пребивалиштем у Београду, због постојања сумње да је извршио прекршај из члана 369. став 1. тачка 2) Царинског закона. С обзиром на то да се иста полицијска управа обрађала са захтевом истоветне садржине Прекршајном суду у Сремској Митровици, и да је тај суд одбацио захтев сматрајући да не постоје услови за покретање прекршајног поступка „пошто је захтев поднео неовлашћени орган“, и да је Министарство унутрашњих послова након тога доставило „комплетан предмет-захтев за покретање прекршајног поступка са тим решењем и осталим прилозима како би Министарство финансија – Управа царина – Царинарница Шабац могла да иницира и спроведе одговарајући поступак“, Царинарница сматра да није стварно надлежна за одлучивање по захтеву за покретање прекршајног поступка, будући да се за прекршај из члана 369. став 1. тачка 2) Царинског закона може изрећи заштитна мера, нити је надлежна да суду уместо органа унутрашњих

послова подноси захтев за покретање прекршајног поступка. Стога је донето решење о „неприхватању надлежности по поднетом захтеву у предмету ПУ Сремска Митровица ОКП бр. ПУ. 436/10 од 22. септембра 2010. године“ и предмет је упућен Уставном суду ради одлучивања о сукобу надлежности између Прекршајног суда у Сремској Митровици и Царинарнице Шабац.

Из захтева и достављене документације утврђено је:

Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа Сремска Митровица – Одељење криминалистичке полиције доставило је 7. априла 2010. године Прекршајном суду у Сремској Митровици захтев за покретање прекршајног поступка против Бранка Вучковића из Београда због сумње да је 2. марта 2010. године извршио прекршај из члана 369. став 1. тачка 2) Царинског закона, јер је на граничном прелазу Сремска Рача утврђено да бројна ознака утиснута на шасији контролисаног возила гласи другачије, те да се иста у целости разликује од бројних ознака шасије уписаних у саобраћајној дозволи, па је исказана сумња у оригиналност, те је возило уз потврду привремено одузето због царинског прекршаја.

Прекршајни суд у Сремској Митровици је решењем ПР. 3-4543/10 од 8. септембра 2010. године одбацио наведени захтев Министарства унутрашњих послова – Полицијске управе за покретање прекршајног поступка, будући да је „захтев поднео неовлашћени орган“. У образложењу решења је наведено: да је чланом 154. Закона о прекршајима прописано да се прекршајни поступак покреће на основу захтева за покретање прекршајног поступка овлашћеног органа или оштећеног, сем за прекршајне поступке који се воде пред органом управе, јер се прекршајни поступак може водити и по службеној дужности; да исти пропис предвиђа да су овлашћени органи као подносиоци захтева, органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени. С обзиром на то да члан 2. став 3. Царинског закона прописује да „ради обављања прописаних радњи царински орган може вршити све контролне радње за обезбеђивање правилне примене овог закона и осталих прописа“, по оцени тог суда произлази да надзор над извршењем царинског закона врши царински орган. Прекршајни суд сматра да из одредаба Царинског закона проистиче обавеза органа унутрашњих послова да пријављивањем и обавештавањем пружи помоћ царинским органима, а да није прописано да орган унутрашњих послова извршава или врши надзор над применом царинских закона, те је на основу члана 159. став 2. тачка 5) Закона о прекршајима захтев за покретање прекршајног поступка Министарства унутрашњих послова одбацио, будући да га је поднео неовлашћени орган. Према правној поуци против решења се могла изјавити жалба Вишем суду за прекршаје. Међутим, према стању у списима жалба није изјављена.

Потом је Министарство унутрашњих послова 23. септембра 2010. године поднело Управи царина – Царинарници Шабац истоветан захтев за покретање прекршајног поступка против Бранка Вучковића због постојања сумње

да је извршио прекршај из члана 369. став 1. тачка 2) Царинског закона из 2003. године, ради, како се наводи, даље одлуке и поступања.

Решењем од 18. октобра 2010. године Царинарница Шабац није прихватила надлежност по поднетом захтеву Министарства унутрашњих послова за покретање прекршајног поступка против Бранка Вучковића с образложењем да органи унутрашњих послова могу и јесу овлашћени подносиоци захтева за покретање прекршајног поступка када у оквиру своје редовне делатности открију да је повређен принцип отворености државне границе за кретање лица и трговину, на тај начин што се, под видом привременог увоза уноси возило за које се накнадно, у контроли јавног саобраћаја, утврђује да је приспело у земљу злоупотребом тог права, или се, што је најчешће начин, утврђује да оваква возила остају у земљи, без уредне како стране, тако и домаће регистрације, те да се користе уз фалсификовану домаћу регистрацију и регистарске ознаке, или да им се бројеви шасије и мотора прилагођавају документацији домаћег возила. Будући да органи унутрашњих послова посредно, путем само њима доступних провера преко својих овлашћених служби, долазе до сазнања да за возило није спроведен царински поступак, односно да се ради о царинској роби, па се овлашћење царинског органа из члана 2. став 3. Царинског закона да „може вршити све контролне радње за обезбеђивање правилне примене царинског закона“, не може проширивати на граничне случајеве, где се, у оквиру надлежности органа унутрашњих послова, посредним стручним, само овом органу доступним методама, поред кривичног дела, открива и постојање царинског прекршаја. Стога је предмет упућен Уставном суду да расправи сукоб надлежности између Прекршајног суда у Сремској Митровици и Царинарнице Шабац.

Одредбом члана 167. став 2. тачка 1) Устава Републике Србије утврђено је да Уставни суд решава сукоб надлежности између судова и других државних органа, а одредбама чл. 68. до 74. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) уређен је поступак за решавање сукоба надлежности.

У конкретном случају Прекршајни суд у Сремској Митровици је решењем Пр. 3-4543/10 од 8. септембра 2010. године одбацио захтев Министарства унутрашњих послова – Полицијске управе Сремска Митровица за покретање прекршајног поступка против Бранка Вучковића са пребивалиштем у Београду због постојања сумње да је извршио прекршај из члана 369. став 1. тачка 2) Царинског закона из 2003. године, а Министарство финансија – Управа царина – Царинарница Шабац, поводом истог захтева Министарства унутрашњих послова, није прихватила надлежност да поступа по том захтеву.

Будући да се решење Прекршајног суда у Сремској Митровици Пр. 3-4543/10 од 8. септембра 2010. године, којим је одбачен захтев Министарства унутрашњих послова за покретање прекршајног поступка поднет против окривљеног Бранка Вучковића из Београда због царинског прекршаја, не може сматрати актом којим се суд огласио ненадлежним за поступање, јер и из образложења тог решења произлази да је захтев одбачен због тога што га је поднео неовлашћени орган, Уставни суд је оценио да у конкретном

случају нема сукоба надлежности за чије решавање би био надлежан овај суд, у смислу одредбе члана 167. став 2. тачка 1) Устава. Наиме, у овом случају се не ради о сукобу надлежности суда и органа управе за поступање и одлучивање у прекршајном поступку, већ о спорном правном питању које се односи на орган овлашћен за подношење захтева за покретање прекршајног поступка за царински прекршај.

С обзиром на то да не постоје процесне претпоставке за вођење поступка решавања сукоба надлежности, Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одбацио поднети захтев.

Закључак Уставног суда

Број ШУ-1493/2010 одј 12. маја 2011. године

**III – ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О ЗАБРАНИ РАДА
УДРУЖЕЊА ГРАЂАНА**

Републичко јавно тужилаштво поднело је предлог за забрану рада петнаест „екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења“, са образложењем да је њихово деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права и изазивање расне, националне, верске мржње.

Полазећи од тога да је слобода удруживања једна од најважнијих грађанских слобода, затим од своје Уставом утврђене надлежности да одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана и да може забранити само регистровано удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење Уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње, као и од чињенице да предлогом није тражена забрана рада удружења грађана које је уписано у регистар који води државни орган у складу са законом, већ забрана нерегистрованих организација које формално и не постоје, а имајући у виду и праксу Европског суда за људска права, Уставни суд је, након спроведеног претходног поступка, оценио да би наставак поступања у конкретном предмету био неспојив са начелима правне државе и принципом поделе власти, из којег следи да и други државни органи имају обавезу да делују против „екстремиста“ у оквиру својих надлежности, те је предлог одбацио због непостојања уставних и законских претпоставки за даље поступање.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се предлог Републичког јавног тужилаштва за забрану рада „екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења“ и то: ULTRA BOYS, BELGRADE BOYS, ULTRAS, BRIGATE, АЛКАТРАЗ, ЛУДАЦИ – ПАДИНСКА СКЕЛА, АНТИ – РОМИ, SOUTH FAMILY, HEAD HUNTERS, IRRIDUCIBILI – NBG, SHADOWS, EXTREME BOYS, ЧУВАРИ ЧАСТИ, BRAIN DAMAGE и UNITED FORCE 1987.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду поднет је 16. октобра 2009. године предлог Републичког јавног тужилаштва за забрану рада петнаест „екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења“ наведених у изреци, због како се наводи деловања које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права и изазивање расне, националне, верске мржње.

За четрнаест „подгрупа“ чија се забрана рада тражи наводи се да су „уписане у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација“, дају се подаци о седишту регистрованог удружења и лични подаци (име, презиме, датум рођења, адреса, надимак, ЈМБГ) једног или више „вођа“ и то:

четири „подгрупе“: ULTRA BOYS, BELGRADE BOYS, ULTRAS, BRIGATE да су „уписане у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација на регистарском листу 1998 под редним бројем 5418, по решењу Министарства за људска и мањинска права број 2/0-93-2-2003-06 од 11. 07. 2003. године, са седиштем Удружења у Београду, ул. Љутице Богдана број 1-ам“;

шест „подгрупа“: АЛКАТРАЗ, ЛУДАЦИ – ПАДИНСКА СКЕЛА, АНТИ – РОМИ, SOUTH FAMILY, HEAD HUNTERS, IRRIDUCIBILI – NBG, да су „уписане у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација на регистарском листу 708 под редним бројем 1550, по решењу Савезног министарства правде број 3/1-662/4-2000-07 од 24. 11. 2000. године, са седиштем Удружења у Београду, ул. Хумска бр. 1, те по решењу Министарства за људска и мањинска права број 2/0-391/2-2004-06 од 15. 9. 2004. године“;

а за „подгрупе“: SHADOWS, EXTREME BOYS, ЧУВАРИ ЧАСТИ, BRAIN DAMAGE, да су „уписане у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација на регистарском листу 486 под редним бројем 885, о чему је издато решење Савезног министарства правде број 3/1-312/2-1999-07 од 19. 10. 1999. године са седиштем у Београду, ул. Моше Пијаде бр. 14/8 – „Удружење љубитеља и навијача СД Партизан Београд – Јужни фронт“.

За петнаесту „подгрупу“ UNITED FORCE 1987 наводи се да није регистрована у оквиру неког удружења грађана, већ је организована на територијалном принципу по месту становања, с тим што је наведено да на тај начин обавља своје навијачке активности, а да јој је седиште у месту пребивалишта двојице вођа за које су дати лични подаци (име, презиме, адреса, надимак, ЈМБГ).

Као разлог за забрану рада наведених „екстремних подгрупа“, предлагач наводи да је реч о криминогеним групама, којима је спорт само повод за насиље, а кроз чије се активности одвијају бројне друштвене, неприхватљиве, штетне активности; да упркос прокламованим циљевима декларисаним у оснивачким документима, то уопште нису навијачи у смислу поштоваоца и љубитеља спорта, већ групно организовани насилници, разбијачи, носиоци и егзекутори нетрпељивости, нетолеранције, искључивости и сваке врсте агресије, укључујући и политичку; да су „због маске коју носе, користећи болећивост популације склоне спорту“ постали „приватне армије“ које служе у разноврсне сврхе, све до убиства на јавним местима, стицањем добити на нелегалним пословима, до насилног спречавања приватизације клубова, а која би мешетаре из области спорта оставила без значајних финансијских средстава ван контроле друштвених механизма; да су ове групе, потискујући повремено недопустиво стидљиву и уздржану државу постајале недељом, суботом или „међународном средом“ владари јавног простора, судије и извршиоци одлуке о томе ко сме јавно манифестовати своју наклоност према супротном спортском табору, према држави или народу, тукући се међусобно и са другим грађанима и странцима, бодући ножевима, газећи све пред собом и уништавајући туђу имовину и увек групно,

по правилима вучијег чопора, траже жртве својих разуларених страсти, мржње и нетрпељивости, да на ово угрожавање људских права од стране наведених подгрупа навијача долази све више до реакције јавног мњења које не одобрава њихово понашање и рад. У предлогу се такође наводи да ова иницијатива за забрану екстремних навијачких подгрупа, било регистрованих или не, има пре свега за циљ заштиту младости овог друштва од загађења мржњом, нетолеранцијом, насиљем и ксенофобијом, како бисмо нашем друштву вратили лик на који смо навикли наше суседе и читав свет, а то је лик добродушног, гостољубивог, топлог и племенитог живља са културом и цивилизацијом која је изграђивана вековима, а да је Републичко јавно тужилаштво вршећи своју функцију кривичног прогона извршилаца кривичних дела, посебно у поступању по кривичним делима против уставног уређења и безбедности Републике Србије, другим кажњивим делима које имају политичко обележје и недозвољеним делима мотивисаних мржњом или извршених употребом говора мржње, усмерених против човечности и других добара заштићених међународним правом, уочило наведене групе навијача као узрочника бројних инцидената у којима су њихови припадници на разне начине повређивали Уставом гарантована људска права, те да се на скуповима ових група навијача догађају инциденти са испољавањем ксенофобије, хомофобије и трансфобије са тешким последицама у виду физичког насиља према другим грађанима и странцима, недозвољених по важећим законима и одредбама Устава Републике Србије, као и према Европској конвенцији о људским правима, а које одредбе штите гарантована људска и грађанска права и слободе. У предлогу се дају „општи подаци о инцидентима повреде људских и грађанских права од стране наведених навијачких организација“, „тежих случајева нарушавања јавног реда и мира на спортским приредбама“ са подацима о „инцидентима“ на појединим стадионима (ФК „Рад“), дискотекама („UNDEGROUND“, „ПЛАНЕТ БИГЗ“), „инцидентима поводом појединих првенствених фудбалских утакмица; „инцидентима насиља у којима су учествовали навијачи ван спортских терена“, „инцидентима нарушавања јавног реда и мира“ на појединим утакмицама и након утакмица; карактеристичним случајевима изазивања насиља у којима су учествовали навијачи приликом појединих спортских утакмица или ван спортских терена; „инцидентима са смртним последицама у којима су учествовали навијачи са личним подацима навијача“. Дата је и „Етиологија инцидената услед неправилног односа клубова према изгредима навијача“, са закључком да се из досадашњег деловања навијачких група наведених у диспозитиву предлога, јасно утврђује да су ове организације настале са циљем систематске повреде Уставом предвиђених слобода и права грађана Србије, начела грађанске демократије, људских и мањинских права, слобода и припадности европским принципима и вредностима, супротно забрани дискриминације прописане чланом 21. Устава и слободи удруживања прописаној чланом 55. Устава“. Од Уставног суда се тражи „забрана рада и било какве активности ових група навијача ... (јер је) ... њихово деловање усмерено на насилно рушења уставног поретка, кршење зајамчених људских

или мањинских права и изазивање расне, националне, верске мржње, а Закон о окупљању грађана предвиђа санкционисање свих насиљем и мржњом мотивисаних скупова на којима се поједини њихови чланови и целе организације, појављују као насилници у јавном и политичком животу те зато треба да се подвргну ограничењима у погледу уставних права и слобода окупљања, укључујући и забрану рада“ и упозорава: „или ће држава одабрати демократију и заштитити је или ће демократија бити поражена од свеопштег страха“.

Предлог је поднет с позивом на чл. 49, 55. и 167. став 2. Устава, те члан 45. став 1. тачка 8) и члан 80. Закона о Уставном суду.

II

Имајући у виду да предлагач тражи забрану рада „екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења“ које у предлогу означава и као „криминогене групе“, „групно организованим насилницима“, „групама навијача“ „подгрупама навијача“ и „навијачким организацијама“, „приватним армијама“, „екстремним навијачким подгрупама регистрованим или не“ „навијачким групама“, а полазећи пре свега од Уставом утврђене надлежности да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана (члан 167. став 3) и да се може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење Уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55. ст. 3. и 4), у циљу стварања претпоставки за вођење поступка:

а) Уставни суд је од предлагача

затражио да допуни предлог тако што ће навести: да ли се предложена забрана рада односи на „екстремне групе“, као самостална правна лица или на удружења у целини у оквиру којих наведене групе делују, као и да Уставном суду достави извештај о томе да ли су и даље у току или су окончани кривични поступци против лица која су наведена у Предлогу и какве су одлуке правосудних органа у односу на та лица донете, односно да достави доказе о томе да су лица која су поименично наведена у Предлогу инкриминисане радње вршила у оквиру удружења, односно подгрупе удружења чија се забрана тражи

Републичко јавно тужилаштво је дописом А бр. 15/09-25 од 4. новембра 2009. године, „као доказе који поткрепљују наводе у Предлогу“, доставило кривичне пријаве и дописе МУП за четрдесеторо лица међу којима има и имена лица која нису била означена као „вође подгрупа“, као и „Извештај из КЕ и ПЕ за вође навијача ФК Црвена звезда, ФК Партизан и ФК Рад“. У „Извештају за вође навијача“, дати су поименични наводи за укупно 41 лице засновани на подацима из евиденције: ОКИ – оперативни криминалистички индекс, ПРК – прекршаји, КДЛ – кривична дела, а у „Списима за вође навијача“ приложене су кривичне пријаве Министарства унутрашњих послова поднете против „вођа навијача“.

С обзиром на то да предлагач није поступио по свим захтевима Суда затражено је да се предлагач изјасни: да ли су по поднетим кривичним пријавама таксативно означеним у допису А бр. 15/09-25 од 4. новембра 2009. године покренути кривични поступци и, ако јесу, да ли су исти у току или су окончани и како, а у случају правоснажног окончања наведених поступака осуђујућим пресудама, затражена је достава истих, уз објашњење узрочно-последичне повезаности извршених кривичних дела од стране лица назначених у извештајима са деловањем „екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења грађана“, као уставног и законског разлога за забрану њиховог рада.

Републичко јавно тужилаштво је поднеском А бр. 15/09-25 од 6. новембра 2009. године (примљеног 20. новембра 2009. године) доставило „Допуну предлога“ појашњавајући да се „предлог ставља за забрану рада подгрупа у оквиру удружења грађана и група које су ван удружења и то:

„подгрупе...(ULTRA BOYS, BELGRADE BOYS, ULTRAS BRIGATE)... као самостална правна лица или организације без статуса правног лица у оквиру удружења уписаног у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација на регистарском листу 1998 под редним бројем 5418...

... подгрупе... (АЛКАТРАЗ, ЛУДАЦИ – ПАДИНСКА СКЕЛА, АНТИ – РОМИ, SOUTH FAMILY, HEAD HUNTERS, IRRIDUCIBILI – NBG)... као самостална правна лица у оквиру Удружења ... уписаног у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација на регистарском листу 708 под редним бројем 1550...

... подгрупе ... (SHADOWS, EXTREME BOYS, ЧУВАРИ ЧАСТИ, BRAIN DAMAGE) ... као самостална правна лица или организације без статуса правног лица у оквиру Удружења уписане у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација на регистарском листу 486 под редним бројем 885...

... групу ... (UNITED FORCE 1987) ... као самостално правно лице или организација без статуса правног лица за коју се наводи да није регистрована у оквиру неког удружења грађана, већ је организована на територијалном принципу по месту становања, с тим што је наведено да на тај начин обавља своје навијачке активности, са седиштем у месту пребивалишта десеторице вођа за која су наведени лични подаци (име, презиме, адреса, надимак, ЈМБГ) ...

... (а све) ... због деловања које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајамчених људских или мањинских права и изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости.“

Такође су навели да ове „подгрупе као друштвене колективитете дефинишу као организације са статусом правног лица или организације без тог статуса, дакле као илегалне организације уколико немају статутарне документе у документацији Удружења у оквиру којих су пријављене и познате да делују“. Ове „подгрупе“ су са њихове стране „оцењене као колективитети у виду правног лица или организације без статуса правног лица, дакле тајно организоване, све у оквиру или ван оквира легално регистрованих удружења,

који колективитети у новије време у нашем друштву примењују различите облике дискриминације према појединим деловима друштвене заједнице, групама и појединцима; да су „подгрупе“ оцењене као екстремне јер се издвајају по крајње нетолерантном понашању у односу на друге подгрупе, грађане или странце, разликују се од осталих чланова удружења у оквиру којих су организоване, имају своја правила рада, ритуале, састанке, управу коју чине вође, документе, публикације, транспаренте, графите и друге облике саопштавања својих ставова и активности; да су ове „подгрупе“ као организације највероватније спонтано формиране у оквиру удружења; да је на Уставном суду да цени и одговорност и уставност деловања и удружења са тог становишта ако нађе за потребно, али је приоритетно да се одлучује о забрани екстремних подгрупа које су као такве идентификоване од стране полиције што је прихватило и јавно тужилаштво како би се диференцирали ненасилини навијачи и њихове подгрупе од насилних подгрупа. Сматрају да је довољно и једно кривично дело и један једини инцидент за забрану неког друштвеног колективитета, као и да су удружења одговорна уколико наведене подгрупе нису регистроване као правна лица у њиховом саставу, већ делују самостално противно статуту удружења. С обзиром на то да основу доказног материјала не чине само почињена кривична дела, иако се углавном ради о полицијским извештајима о томе, већ су догађаји описани као инциденти повреде људских права и слобода (према документима канцеларије за демократске институције и људска права – Office of the Democratic institutions and Human Right – ODIHR) Уставном суду се оставља да цени степен тежине повреда Уставом гарантованих права и слобода грађана од стране наведених подгрупа онако како су ти догађаји описани и у односу на утврђено чињенично стање, а уколико постоји сумња да неки од догађаја није правилно описан, могућа је провера у току поступка пред Уставним судом. Такође су „изразили уверење да је Уставни суд као и цело правосуђе свесно потребе да одговори на правне изазове који представљају појаве отвореног и прикривеног изражавања мржње од стране ових и сличних организација, на начин да се њихови чланови мењају, преклапају у активностима или делују једни против других, а све се своди на вршење насиља према свима онима са којима не деле исто мишљење, моралне ставове, поглед на свет, начин живљења или који други облик испољавања људске природе, посебно према делу популације која се може назвати лезбијском, хомосексуалном, бисексуалном или транссексуалном. Такође наводе да су се екстремисти сами идентификовали и организовали, да имају своје интересне групе на интернету; да се не ради само о списку ових инцидената, већ и о идентитету чланова ових подгрупа у тим инцидентима које идентификације је дала полиција; да не траже њихову забрану и осуду у смислу утврђивања њихове колективне или појединачне кривичне одговорности, већ забрану и осуду због повреде Уставом гарантованих права свих грађана Републике Србије и страних грађана. „Као разлику у појму инцидента повреде људских права и неког почињеног кривичног дела које само за себе представља такав инцидент“, наводе пример и прилажу на увид Суду ’гласило навијача љубитеља

црно-белих Изабери Партизан' из октобра 2007. године, где је у чланку под насловом 'Навијачки разлози бојкота и протеста' на страни 15 приказана група екстремних навијача који у протестној поворци навијача 'Гробари југ' носе надгробни крст са именом Жарка Зечевића, а који је жива особа!' и закључује да „овакво ретко у историји забележеног нечовечно, нехришћанско, неморално и насилничко понашање приписују свим подгрупама у оквиру именованог удружења, те да управо овај примерак листа прилажу Уставном суду како би суд сам проценио вредност њихових аргумената и доказа које траже“.

б) Уставни суд је од Агенције за привредне регистре:

– затражио да достави податак о томе да ли су „екстремне подгрупе“, наведене у предлогу Републичког јавног тужиоца, уписане у Регистар удружења са организационим статусом подгрупе у оквиру удружења.

Агенција је 11. новембра 2009. године обавестила Суд да је:

– под редним бројем 5418, по решењу Министарства за људска и мањинска права број 2/0-93/2-2003-06 од 11.7.2003. године, регистровано Удружење грађана „Делије Север“, а да Подгрупе: „Ultra boys“, „Belgrade boys“ и „Ultras“ нису регистроване и да се не наводе у документацији којом Агенција располаже;

– под редним бројем 1550, по решењу Савезног министарства правде број 3/1-662/4-2000-07 од 24.11.2000. године, регистровано Удружење навијача ЈСД „Партизан“ – „Гробари 1970“, а да подгрупе: „Алкатраз“, „Лудаци – Падинска скела“, „Анти – Роми“, „South family“, „Head hunters“, „Irriducibili – Nbg“, нису регистроване и да се не наводе у документацији којом Агенција располаже;

– под редним бројем 885, по решењу Савезног министарства правде број 3/1-312/2-1999-07 од 19. 10. 1999. године, регистровано Удружење љубитеља и навијача СД „Партизан“ Београд – „Јужни фронт“, а да подгрупе: „Shadows“, „Extreme boys“, „Brain damage“ и „Чувари части“, нису регистроване и да се не наводе у документацији којом Агенција за привредне регистре располаже.

Агенција је дописом од 17. децембра 2009. године, поводом захтева Уставног суда да Агенција достави податке да ли су поред Удружења грађана „Делије Север“, Удружења навијача ЈСД „Партизан“ – „Гробари 1970“ и Удружења љубитеља и навијача СД „Партизан“ Београд – „Јужни фронт“ у Регистар којима располаже уписана и друга удружења навијача ФК „Црвена Звезда“ и СД „Партизан“, као и удружења навијача ФК „Рад“ из Београда, обавестила Суд да је увидом у преузету документацију Регистра Министарства за државну управу и локалну самоуправу, као и Регистра МУП РС утврдила да су регистрована следеће удружења: 1. Удружење грађана Клуб навијача СД „Црвена Звезда“ – Београд – Прокупље; 2. Удружење грађана „Несаломиви – Ветерани“ ФК „Рад“, Београд; 3. Удружење навијача СД „ПАРТИЗАН“ – „SOUTH GUARD“, РУМА; 4. Клуб навијача спортско друштво Црвена Звезда „ДЕЛИЈЕ КРАГУЈЕВАЦ“; 5. Удружење навијача Партизана „Само један град – само један клуб, само Београд – само Партизан“;

6. Клуб навијача Партизана „BLACK WHITE ARMY“, Београд – Борча; 7. Клуб навијача СД „Црвена Звезда“ Savacium, Шабац; 8. Клуб навијача СД „Партизан“ Гробари – Маглић; 9. Клуб пријатеља Југословенског спортског друштва Партизан, Ниш и 10. Клуб пријатеља Југословенског спортског друштва Партизан, Панчево.

Имајући у виду да се предлогом и „допуном предлога изричито тражи забрана рада подгрупа уписаних у Регистар удружења друштвених организација и политичких организација“, а да према евиденцији надлежног органа „подгрупе нису уписане на означеним регистарским листовима нити се наводе у документацији“,

в) Уставни суд је од предлагача:

дописом од 9. фебруара 2010. године затражио да предлагач достави доказе о томе да су подгрупе чија се забрана тражи уписане у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација.

Републичко јавно тужилаштво је актом А бр. 15/09-25 од 6. новембра 2009. године (примљеног 18. фебруара 2010. године) навело да су подгрупе као део удружења утврђене од стране МУП-а Републике Србије путем обављања саслушања са припадницима ових група у других оперативних мера које су предузели на идентификацији као и самоидентификацији вођа и припадника подгрупа, за шта су као доказ доставили регистрационе листове 5418, 1550, 885. Такође су навели да остале подгрупе нису регистроване као удружења или у оквиру удружења, већ су, ове подгрупе, са њихове стране оцењене, као колективитети у виду правног лица или организације без статуса правног лица, дакле тајно организоване, све у оквиру или ван оквира легално регистрованих удружења, који колективитети у новије време у нашем друштву примењују различите облике насиља и дискриминације према појединим деловима друштвене заједнице, групама и појединцима. Сматрају да је Уставни суд надлежан да поступа према свим захтевима који се односе на све врсте друштвених колективитета у ма којој форми они били организовани, јер се управо од стране група грађана могу највише повредити Уставом гарантоване слободе и права грађана у складу са позитивним прописима и принципима европске конвенције о људским правима.

г) Уставни суд је такође

– дописом од 21. децембра 2009. године од Удружења грађана „Делије - Север“, Удружења навијача ЈСД „Партизан“ – „Гробари 1970“, Удружења навијача ЈСД „Партизан“ – „Гробари 1970“ обавештавајући их да је Републичко јавно тужилаштво поднело предлог за забрану рада екстремних подгрупа у оквиру Удружења грађана и ван удружења, поименично наводећи подгрупе затражило да наведу: да ли те „подгрупе“ постоје и делују у оквиру тих Удружења, да ли су чланови наведених подгрупа истовремено и чланови тих Удружења и да ли постоји веза између циљева, радњи и деловања Удружења и наведених подгрупа, односно да ли је Удружење сагласно са деловањем подгрупа чија се забрана тражи.

Удружење навијача ЈСД „Партизан“ – „Гробари 1970“, је доставило одговор Суду 4. јануара 2010. године у коме је, поред осталог навело: да у удружењу грађана Удружења навијача ЈСД „Партизан“ – „Гробари 1970“ не постоји и никад није постојала или деловала било која подгрупа (па према томе ни помињани АЛКАТРАЗ, ЛУДАЦИ – ПАДИНСКА СКЕЛА, АНТИ – РОМИ, SOUTH FAMILY, HEAD HUNTERS, IRRIDUCIBILI – NBG), ни формално ни неформално; удружење је уредно регистровано у Министарству правде, има свој статут који се такође налази депонован у Министарству, а оно је подељено по регионима (Западни, Источни, Београд, Јужни) и има своје регионалне канцеларије у Србији и подружнице у иностранству; да у удружењу не делују никакве подгрупе; да по њиховом убеђењу навијачке групе које је навео Републички јавни тужилац (АЛКАТРАЗ, ЛУДАЦИ – ПАДИНСКА СКЕЛА, АНТИ – РОМИ, SOUTH FAMILY, HEAD HUNTERS, IRRIDUCIBILI – NBG) нису никакве подгрупе удружења грађана, (удружења навијача), већ представљају скуп познаника који заједнички иду на утакмице и заједнички навијају за Партизан без икаквог чланства било које врсте и без формалне организације. Такође су навели да „колико они знају не постоји било каква евиденција чланова наведених навијачких група тако да је немогуће одговорити да су они евентуално чланови Удружења навијача ЈДС 'Партизан' – 'Гробари 1970'“.

Допис упућен Удружењу грађана „Делије – Север“, је враћен за ознаком „прималац непознат“ на адреси Љутице Богдана 1а, након чега је достављање извршено преко огласне табле Суда. Такође и допис упућен Удружењу љубитеља и навијача СД „Партизан – Јужни фронт“ је враћен са ознаком „прималац непознат“ на адреси Моше Пијаде 14/8, Београд, након чега је достављање извршено преко огласне табле Суда.

д) Уставни суд је

– дописом од 29. децембра 2009. године и од Удружења грађана „Несаломиви – Ветерани ФК 'Рад'“, Београд, обавештавајући их да је Републичко јавно тужилаштво поднело предлог за забрану рада екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења тражећи и забрану подгрупа ULTRA BOYS, BELGRADE BOYS, ULTRAS, BRIGATE, АЛКАТРАЗ, ЛУДАЦИ – ПАДИНСКА СКЕЛА, АНТИ – РОМИ, SOUTH FAMILY, HEAD HUNTERS, IRRIDUCIBILI – NBG, SHADOWS, EXTREME BOYS, ЧУВАРИ ЧАСТИ, BRAIN DAMAGE и подгрупа UNITED FORCE 1987, затражило да наведе: да ли нека од наведених „подгрупа постоји и делује у оквиру Удружења грађана „Несаломиви – Ветерани ФК Рад“, да ли су чланови наведених „подгрупа“ истовремено и чланови Удружења грађана „Несаломиви – Ветерани ФК 'Рад'“ и да ли постоји веза између циљева, радњи и деловања Удружења грађана „Несаломиви – Ветерани ФК 'Рад'“, односно да ли је Удружење сагласно са деловањем наведених подгрупа.

Удружење грађана „Несаломиви – Ветерани ФК 'Рад'“ је дописом од 29. децембра 2009. године, поред осталог, навело да постоји од 1970. године као рекреаторски покрет; да ниједна од наведених подгрупа не постоји нити

делује у оквиру овог удружења, нити имају било какве контакте; да им није познато да је било која особа која на било који начин учествује у раду овог удружења, члан тих подгрупа, а да су уверени, с обзиром на имена, занимања, позитивну спортску репутацију и године живота, да нико од њихових сарадника и чланова не припада тим подгрупама; да колико су обавештени из медија сматрају да не постоји никаква подударност циљева и праксе њиховог беневољентног, спортског, пријатељског, ветеранског удружења и удружења са тим подгрупама.

ђ) Уставни суд је такође прибавио:

Статут Удружења грађана „Делије – Север“ Београд од 14. јуна 2003. године, Статут Удружења љубитеља и навијача СД „Партизан“ „Београд“ „Јужни фронт“ у Београду од 12. септембра 1999. године и Статут Удружења навијача ЈСД „Партизан“ „Гробари 1970“ Београд од 20. октобра 2000. године. Из наведених аката Удружења грађана „Делије – Север“ Београд од 14. јуна 2003. године и Удружења навијача ЈСД „Партизан“ „Гробари 1970“ Београд од 20. октобра 2000. године произилази да статутом није утврђена могућност постојања делова удружења, а да из Статута Удружења љубитеља и навијача СД „Партизан“ „Београд“ „Јужни фронт“ у Београду од 12. септембра 1999. године произилази да ово удружење може имати делове, али и тад општинске подружнице и колективни чланови удружења у свом називу употребљавају и назив удружења, а у свом печату знак удружења, а кад за то испуњавају законске услове имају статус правног лица.

III

Устав утврђује:

– забрањено је и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости (члан 49);

– јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења (члан 55. став 1);

– удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом (члан 55. став 2);

– забрањена су тајна и паравојна удружења (члан 55. став 3);

– Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање умерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55. став 4).

– Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана (члан 167. став 3).

Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), прописано је:

– учесници у поступку пред Уставним судом су: Влада, Републички јавни тужилац и орган надлежан за упис у регистар политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана или верских заједница, у

поступку за забрану рада политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана или верских заједница (члан 29. став 1. тачка 8);

– да Уставни суд одржава јавну расправу, поред осталог, и у поступку за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице (члан 37. став 1);

– Уставни суд одлуком забрањује рад политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице (члан 45. тачка 8);

– 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, да се у предлогу наводе разлози и докази због којих се тражи забрана рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице (члан 80),

– да се, кад Уставни суд забрани рад политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, та политичка странка, синдикална организација, удружење грађана или верска заједница брише из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу (члан 81).

Из наведених Уставних одредби, произлази да је Уставни суд чувар Устава и врховни јемац основних слобода и права у Републици Србији, те да Уставни суд одлучује о забрани рада само оног удружења грађана (члан 167. став 3) чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55. став 4), а које је основано у складу са законом, будући да се Уставом јемчи слобода сваког другог удруживања.

Уставни суд констатује:

Слобода удруживања је једна од најважнијих грађанских слобода и заједно са другим политичким правима чини основу функционисања савремених друштава заснованих на плурализму интереса различитих друштвених група, а јемство ове слободе и њена заштита представљају темељ грађанског друштва.

Међутим, слобода удруживања није апсолутна и неограничена, а у случају да се та слобода злоупотребљава, неприхватљиво деловање удружења, путем различитих механизма мора бити спречено, онемогућено, па чак и забрањено, и то само онда кад се повређују основне вредности, а да за то постоје убедљиви императивни разлози који могу да оправдају ограничење те слободе.

Оправданост мешања власти у уживање слободе удруживања је оно што је најтеже утврдити. Устав не утврђује изричито основе за ограничење слободе удруживања, а изричито утврђује основу за забрану рада удружења.

Могућност ограничења слободе удруживања је факултативна и држава процењује да ли је оно умесно, док је забрана удружења „особито осетљиво питање“. Несумњиво је да ограничење слободе удруживања требала да буде изузетак.

У члану 20. Устава, међу основним начелима људских и мањинских права и слобода утврђена је могућност ограничења тих права тако што је прокламовано 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, с тим што се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, док 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.

Јасне и прецизне надлежности државних органа представљају основ за поступање поводом ограничења слободе удруживања или неопходност њиховог сукцесивног или заједничког деловања, док се мере забране могу користити само ако удружење заиста представља опасност за слободно и демократско уређење земље или права појединаца, с тим што је увек неопходно размотрити и да ли мање радикалне мере у одређеној ситуацији могу да буду искоришћене да би се та опасност избегла. Све такве мере обавезно морају да буду засноване на довољним доказима да удружење које је у питању, а не само његови појединачни чланови теже циљевима а спремни су да примене неуставна средства за њихово остварење.

IV

Полазећи од навода изнетих у предлогу и допуни предлога Републичког јавног тужиоца, као и од података прикупљених у поступку пред Уставним судом, Уставни суд је оценио да је у овој ствари неопходно најпре размотрити питање постојања Уставом утврђених претпоставки за поступање и одлучивање Уставног суда о предлогу Републичког јавног тужиоца за забрану рада, како се наводи петнаест „екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења“, односно да ли се „подгрупе удружења“, „криминогене групе“, „групно организовани насилници“, „групе навијача“, „подгрупе навијача“, „навијачке организације“, „приватне армије“, „екстремне навијачке подгрупе“ како се, такође, наведене „подгрупе“ означавају у предлогу, могу сматрати удружењима за чију је забрану рада надлежан Уставни суд. Предлагач у предлогу износи свој став да је Уставни суд надлежан да поступа према свим захтевима који се односе на све врсте друштвених колективитета у ма којој форми они били организовани, јер се управо од стране група грађана могу највише повредити Уставом гарантоване слободе и права грађана у складу са позитивним прописима и принципима Европске конвенције о људским правима.

Јемчећи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања (члан 55. став 1), Устав утврђује да се удружења оснивају без претходног одобрења, али уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом (члан 55. став 2).

Из наведених уставних одредби, по оцени Уставног суда произлази да је упис у одговарајући регистар *conditio sine qua non* остваривања уставног јемства политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, јер уставотворац условљава стицање правног субјективитета удружења уписом у одговарајући регистар, а упис у одговарајући регистар има конститутивни карактер чије се дејство састоји у његовом „увођењу“ у уставноправни поредак, као посебног субјекта. Непостојање уписа подразумева и формалноправно непостојање удружења, односно немање правног субјективитета. Отуда, по оцени Уставног суда, следи да се у случају формалног непостојања субјекта чија се забрана захтева, не може остварити Уставом утврђена и Законом о Уставном суду уређена надлежност Уставног суда да се у поступку забране удружења грађана као учесник у поступку позове на јавну расправу пред Уставним судом, у циљу излагања ставова и давања потребних обавештења, будући да је претпоставка за то претходни упис у одговарајући регистар, у складу са законом. Не може се остварити ни налог законодавца да се, удружење грађана чији рад Уставни суд забрани, брише из одговарајућег регистра у који је уписано, јер не може се брисати оно што није уписано.

Предлагач тражи забрану „екстремних подгрупа“, без навођења назива удружења чије су подгрупе. У образложењу се наводи да се ове „подгрупе као друштвени колективитети дефинишу као организације са статусом правног лица или организације без тог статуса, дакле као илегалне организације уколико немају статутарне документе у документацији удружења у оквиру којих су пријављене и познате да делују„. Зато су од стране предлагача ове „подгрупе“ „оцењене као колективитети у виду правног лица или организације без статуса правног лица, дакле тајно организоване, све у оквиру или ван оквира легално регистрованих удружења; да су 'подгрупе' оцењене као екстремне; да су те 'подгрупе' као организације највероватније спонтано формиране у оквиру удружења; да је на Уставном суду да цени и одговорност и уставност деловања и удружења са тог становишта ако нађе за потребно, али је приоритетно да се одлучује о забрани екстремних подгрупа које су као такве идентификоване од стране полиције што је прихватило и јавно тужилаштво како би се диференцирали ненасилни навијачи и њихове подгрупе од насилних подгрупа.“

Из наведеног по оцени Уставног суда следи да предлагач не тражи забрану рада удружења грађана које је уписано у регистар који води државни орган у складу са законом, већ се предлогом тражи забрана подгрупа са именима чланова и вођа ових нерегистрованих организација које формално и не постоје, а које предлагач оцењује као тајно организоване колективитете, спонтано формиране у оквиру удружења

Пракса Европског суда за људска права указује на то да „удружење“ мора да има одређени организациони и институционални карактер којем неко мора да приступи и изјави да је његов члан, односно трајност (стабилност) на основу које се разликује од неформалних друштвених творевина и заједница пролазног карактера чија је заштита гарантована у оквиру права на слободу мирног окупљања.

Уставни суд констатује да се појединци превасходно удружују с намером да остваре одређене циљеве. То међутим не значи само окупљање ради остваривања заједничких интереса већ захтева и постизање одређеног нивоа стабилности и извесну форму институционалне структуре.

Стога удружење треба разликовати од простог окупљања лица жељних заједничког „дружења“, с обзиром на то да удружење не обухвата обична окупљања, већ захтева минимални конституисани карактер да им се може приступити. Слободи удруживања је сродна слободи окупљања, слободи мисли, савести, вероисповести као и слободи изражавања, зато је код слободе окупљања реч о појединачним ситуацијама у којима се реаговање власти усмерава на један догађај, на један скуп и на оцену да ли је такав скуп дозвољен или се мора забранити у циљу заштите јавног интереса.

Нерегистроване организације које нису институционализоване не могу се сматрати легалним удружењима, већ тајним организацијама које са аспекта деловања могу представљати завереничке, терористичке, криминалне и сличне групе. У том случају гоњење таквих група је у надлежности тужилаштва које оно на основу Устава може предузети према појединцима и групама са таквим видом деловања, што је ефикасно и уређено одговарајућим законима.

Начин остваривања и заштите слободе удруживања уређено је са више закона.

Законом о окупљању грађана „Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99, 48/94, „Службени лист СРЈ“, бр. 21/01, „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05) прописано је поред осталог: окупљањем грађана, у смислу овог закона, сматра се сазивање и одржавање збора или другог скупа на за то примереном простору (у даљем тексту: јавни скуп); за одржавање реда на јавном скупу одговоран је сазивач; послове заштите личне и имовинске сигурности учесника јавног скупа и других грађана, одржавање јавног реда и мира, безбедности саобраћаја и друге послове који се односе на обезбеђивање јавног скупа обавља Министарство унутрашњих послова; комуналне услуге везане за одржавање јавног скупа обезбеђује надлежни орган општине, односно града (члан 5); надлежни орган привремено ће забранити одржавање јавног скупа који је усмерен на насилно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалне целовитости и независности Републике Србије, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпељивости и мржње (члан 9. став 1); надлежни орган може да забрани одржавање јавног скупа ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине (члан 11. став 1); ако у току одржавања јавног скупа наступе околности из члана 9. став 1, односно члана 11. став 1. овог закона, надлежни орган ће упозорити сазивача да прекине одржавање јавног скупа и позове окупљене грађане да се разиђу ради успостављања реда (члан 12. став 1); јавни скуп који се одржава без претходне пријаве, надлежни орган ће онемогућити и предузети мере за успостављање јавног реда и мира (члан 14); у члану 15. прописана је казна

за прекршај за сазивача јавног скупа за случај из члан 5. став 1. и члана 9. став 1., члана 11. став 1. и члана 12. овог закона који није предузео мере за одржавање реда на јавном скупу, односно није организовао редарску службу.

Законом о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама („Службени гласник РС“, бр. 67/03, 101/05, 90/07, 72/09 и 111/2009) прописано је, поред осталог: да се овим законом утврђују мере за спречавање насиља и недоличног понашања на спортским приредбама и у вези са спортским приредбама, као и обавезе организатора и овлашћена надлежних органа у спровођењу тих мера (члан 1); да је организатор спортске приредбе, у сарадњи са министарством надлежним за унутрашње послове (у даљем тексту: Министарство), дужан да осигура безбедно одржавање спортске приредбе и да предузме мере којима се предупређује и онемогућава избијање насиља и недоличног понашања гледалаца; да организатор спортске приредбе врши контролу над спровођењем мера утврђених овим законом (члан 3); да се под насиљем и недоличним понашањем на спортским приредбама, у смислу овог закона, сматра нарочито: 1) физички напад на учеснике спортске приредбе, односно физички обрачун између учесника на спортској приредби; 2) бацање предмета на спортски терен или у гледалиште; 3) уношење у спортски објекат обележја којима се вређају национална, расна, верска или друга осећања или на други начин изазива мржња или нетрпељивост која може да доведе до физичких сукоба; 4) оштећивање спортског објекта, опреме, уређаја и инсталација на спортском објекту на коме се одржава спортска приредба; 5) изазивање нереда или уништавање имовине приликом доласка, односно одласка са спортске приредбе или у спортском објекту, ремећење тока спортске приредбе, угрожавање безбедности учесника спортске приредбе или трећих лица; 6) неовлашћени улазак на спортски терен, односно у службене просторије и службене пролазе спортског објекта или у део гледалишта спортског објекта који је намењен противничким навијачима; 7) покушај уношења, односно уношење у спортски објекат, поседовање или употреба алкохола или других опојних средстава; 8) покушај уношења, односно уношење у спортски објекат или коришћење пиротехничких средстава и других предмета и средстава којима може да се угрози безбедност учесника у спортској приредби или омета њен ток; 9) паљење навијачких реквизита или других предмета; 10) ношење навијачких шалова, капа или других предмета у намери да се скрива идентитет лица (члан 4); да се на организовање спортских приредби сходно примењују и прописи о окупљању грађана (члан 5). Одредбама чл. 7. до 19. Закона прописане су мере за спречавање насиља и недоличног понашања на спортским приредбама и то: превентивне мере (члан 7), мере које се предузимају на спортским приредбама (чл. 8. и 9); мере које се предузимају на спортским приредбама повећаног ризика (чл. 10. до 16); мере које предузимају надлежни државни органи (чл. 17. и 18) трошкове спровођења мера из чл. 7. до 15. овог закона за организатора спортске приредбе (члан 19) и казне због прекршаја за спортски савез, спортско друштво, спортску организацију – клуб или друго правно лице организатора спортске приредбе (члан 21).

Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09), који је ступио на снагу 7. априла 2009. године, прописује: да су облици дискриминације непосредна и посредна дискриминација, као и повреда начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње и узнемиравање и понижавајуће поступање (члан 5); да је забрањено удруживање ради вршења дискриминације, односно деловање организација или група које је усмерено на кршењу устава, правилима међународног права и законом зајемчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости (члан 10); да је забрањено изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин (члан 11); да је забрањено узнемиравање и понижавајуће поступање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење (члан 12); да су тешки облици дискриминације: 1. изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу националне, расне или верске припадности, језика, политичког опредељења, пола, родног идентитета, сексуалног опредељења и инвалидитета, 2. пропагирање или вршење дискриминације од стране органа јавне власти и у поступцима пред органима јавне власти, 3. пропагирање дискриминације путем јавних гласила, 4. ропство, трговина људима, апартхејд, геноцид, етничко чишћење и њихово пропагирање, 5. дискриминација лица по основу два или више личних својстава (вишеструка или укрштена дискриминација), 6. дискриминација која је извршена више пута (поновљена дискриминација) или која се чини у дужем временском периоду (продужена дискриминација) према истом лицу или групи лица, 7. дискриминација која доводи до тешких последица по дискриминисаног, друга лица или имовину, а нарочито ако се ради о кажњивом делу код кога је претежна или искључива побуда за извршење била мржња, односно нетрпељивост према оштећеном која је заснована на његовом личном својству (члан 13), надзор над спровођењем овог закона врше министарство надлежно за људска и мањинска права (члан 47).

Чланом 344а Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09 и 111/09), забрањена је казна за кривично дело насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу за оног ко физички нападне или се физички обрачунава са учесницима спортске приредбе или јавног скупа, врши насиље или оштећује имовину веће вредности приликом доласка или одласка са спортске приредбе или јавног скупа, унесе у спортски објекат или баца на спортски терен, међу гледаоце или учеснике јавног скупа предмете, пиротехничка средства или друге експлозивне, запаљиве или штетне супстанце које могу да изазову телесне повреде или угрозе здравље учесника спортске приредбе или јавног скупа, неовлашћено уђе на спортски терен или део гледалишта намењен

противничким навијачима и изазове насиље, оштећује спортски објекат, његову опрему, уређаје и инсталације, својим понашањем или паролама на спортској приредби или јавном скупу изазива националну, расну, верску или другу мржњу или нетрпељивост засновану на неком дискриминаторном основу услед чега дође до насиља или физичког обрачуна са учесницима; да би одредбама ст. 2. до 4. били прописани квалификовани облици овог кривичног дела за случај да је дело извршено од стране групе, за коловођу групе, за случај да је извршењем дела из става 1. овог члана дошло до не-реда у коме је неком лицу нанета тешка телесна повреда или је оштећена имовина веће вредности, а ставом 5. прописана је казна и за службено или одговорно лице које при организовању спортске приредбе или јавног скупа не предузме мере обезбеђења како би се онемогућио или спречио неред, па услед тога буду угрожени живот или тело већег броја људи или имовина веће вредности, да би у ставу 6. било прописано да се учиниоцу дела из ст. 1. до 4. овог члана које је извршено на спортској приредби обавезно изриче мера безбедности забране присуствовања одређеним спортским приредбама.

Законом о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 63/09) прописано је да полиција обавља законом утврђене полицијске и друге послове, пружа подршку владавини права у демократском друштву и одговорна је за остваривање безбедности у складу са законом; да обављањем полицијских послова полиција свима пружа заштиту њихових права и слобода, да приликом пружања заштите, полиција поједина права и слободе може ограничити само под условима и на начин утврђен Уставом и законом (члан 1. ст. 2. и 3). Као посебне мере за обезбеђивање јавног реда, у члану 15. Закона је прописано, да ако Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) оцени да друкчије није могуће обезбедити јавни ред или заштитити здравље и животе људи, може да наложи министру да наредбом, поред осталог, ограничи или забрани кретање на одређеним објектима, одређеним подручјима или на јавним местима; да мере морају бити орочене, а могу да трају док трају разлози због којих су одређене.

Наведеним законским одредбама су, по оцени Уставног суда, утврђене надлежности државних органа у области правосуђа и унутрашњих послова, и то у случајевима који се односе на откривање, спречавање и санкционисање деловања усмереног на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. При том се у овим случајевима не поставља питање формалне испуњености услова за забрану самих субјеката, било зато што је реч о субјектима који нису формалноправно стекли правни субјективитет, па стога и не могу бити забрањени, било због тога што је реч о колективитетима који су према самом Уставу забрањени („тајна или паравојна удружења“).

V

Устав утврђује да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неotuђивим људским правима, да се владавина права остварује, поред осталог уставним јемствима људских и мањинских права, поделом

власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3), да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли, да је судска власт независна (члан 4).

Уставни суд констатује:

Дужност државе је да се организује тако да своје грађане успешно заштити од опасности које по људска права и слободе одређена „удружења“ представљају. Држава не мора да се бави спорним удружењима већ појединцима који их чине тако што ће их гонити за кривична дела која су својим деловањем у организацији учинили. Уставни суд не може да суди појединцима, односно навијачима, који обављају криминогену активност.

Стога пресуде судова опште надлежности, односно кривични поступци против починилаца кривичних дела представљају један од одговора институција на удруживање које је супротно основама демократског поретка.

Ограничење слободе удруживања могуће је јединио у случајевима, односно под условима и на начин утврђен Уставом.

У делу о људским и мањинским правима Устав утврђује разлоге због којих Уставни суд може забранити политичку странку, синдикалну организацију или удружење (члан 55. став 4), тако што утврђује да је то могуће учинити ако је деловање ових организација усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење људских и мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Као разлог за забрану рада наведених „екстремних подгрупа“, предлагач наводи да је реч о криминогеним групама, којима је спорт само повод за насиље, а кроз чије се активности одвијају бројне друштвене, неприхватљиве, штетне активности; да упркос прокламованим циљевима декларисаним у оснивачким документима, то уопште нису навијачи у смислу поштоваоца и љубитеља спорта, већ групно организовани насилници, разбијачи, но-сиоци и егзекутори нетрпељивости, нетолеранције, искључивости и сваке врсте агресије, укључујући и политичку. У предлогу се дају „општи подаци о инцидентима повреде људских и грађанских права од стране наведених навијачких организација“, „тежих случајева нарушавања јавног реда и мира на спортским приредбама“ са подацима о „инцидентима“ на појединим стадионима (ФК „Рад“), дискотекама („Underground“, „ПЛАНЕТ БИГЗ“), „инцидентима поводом појединих првенствених фудбалских утакмица“; „инцидентима насиља у којима су учествовали навијачи ван спортских терена“, „инцидентима нарушавања јавног реда и мира“ на појединим утакмицама и након утакмица; „карактеристичним случајевима изазивања насиља“ у којима су учествовали навијачи „приликом појединих спортских утакмица или ван спортских терена“; „инцидентима са смртним последицама у којима су учествовали навијачи са личним подацима навијача“. Дата је и „Етиологија инцидентата услед неправилног односа клубова према изгредима навијача“, изнет је став да зато треба да се подвргну ограничењима у погледу уставних права и слобода окупљања, укључујући и забрану рада и упозорава:

„или ће држава одабрати демократију и заштитити је или ће демократија бити поражена од свеопштег страха“. Такође је изражено уверење да је Уставни суд као и цело правосуђе свесно потребе да одговори на правне изазове који представљају појаве отвореног и прикривеног изражавања мржње од стране ових и сличних организација, на начин да се њихови чланови мењају, преклапају у активностима или делују једни против других, а све се своди на вршење насиља према свима онима са којима не деле исто мишљење, моралне ставове, поглед на свет, начин живљења или који други облик испољавања људске природе, посебно према делу популације која се може назвати лезбијском, хомосексуалном, бисексуалном или транссексуалном.

Уставни суд констатује:

– Забрана није једино средство да се казне насилнички акти базирани на националној или другој нетрпељивости, а свако посезање у право удруживања мора да буде оправдано јасним навођењем активности које представљају отворену опасност по поредак у противном демократија ће, бранећи се од непријатеља „поништити саму себе“.

– Мешање власти у слободу удруживања мора да буде прописано законом, али и да тежи легитимним циљевима, односно да је нужно у демократском друштву у интересу националне или јавне сигурности предузето ради спречавања нереда или криминала, ради заштите здравља или морала и слободе других. Због тога и санкционисање „непријатеља демократије“ мора да буде степеновано.

VI

Уставни суд је једини орган који има компетенције и правну обавезу да по предлогу овлашћеног предлагача одлучује о забрани удружења, јер је Суд, по сили Устава дужан да одлучује о очувању основних вредности и нужних претпоставки уставног уређења.

Уставни суд је ради разјашњења чињеница које би му омогућиле поступање по предлогу исцрпео сва процесна средства које су му стајала на располагању како би утврдио да ли се „подгрупе“ које су од стране предлагача оцењене као колективитети у виду правног лица или организације без статуса правног лица могу сматрати удружењем из члана 55. ст. 2. и 3. Устава за чију би забрану био надлежан Уставни суд сагласно члану 167. став 3. Устава.

Предлагач, према образложењу предлога и допуни предлога за забрану „рада петнаест екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења“ није сматрао неопходном претпоставком да достави доказ да су подгрупе чија се забрана тражи уписане у Регистар удружења друштвених организација и политичких организација, није доставио ма какав доказ за оснивачке акте „подгрупа“ нити је објаснио повезаност подгрупа са удружењем нити је навео узрочно последичну повезаност извршених кривичних дела од стране лица назначених у извештајима са деловањем „екстремних подгрупа“, већ је навео да су подгрупе као део удружења утврђене од стране МУП-а Републике Србије путем обављања саслушања са припадницима ових

група и других оперативних мера које су предузели на идентификацији као и самоидентификацији вођа и припадника подгрупа, те да су „подгрупе као организације највероватније спонтано формиране у оквиру удружења а да је на Уставном суду да цени и одговорност и уставност деловања и удружења ако нађе за потребно, мада то није приоритетно“.

Међутим, тајна друштва се стварају, а не настају сама од себе спонтано, а у поступцима одлучивања о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, Суд не може да поступи по сопственој иницијативи, јер су у Закону о Уставном суду таксативно наведени субјекти на основу чијег предлога одлучује Суд, што значи да је Уставни суд, у овом поступку везан предлогом овлашћеног предлагача. Такође, према одредбама истог закона Суд после подношења захтева за забрану рада удружења од стране надлежног државног органа, може по правилу да донесе одлуку тек у оквиру усмене расправе и после расветљавања и оцене свих околности.

Међутим, Уставни суд је на основу свега изложеног оценио да би наставак овог поступка за забрану рада петнаест „екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења“, наведених у изреци, које су по својој суштини, како предлагач наводи „криминогене групе“, „групно организовани насилници“, „групе навијача“, „подгрупе навијача“, „навијачке организације“, „приватне армије“, „екстремне навијачке подгрупе“ био неспојив са начелима правне државе и принципа поделе власти који даје довољно простора да и други органи делују против „екстремиста“ што они треба и да чине.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 167. став 3. Устава и члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одбацио предлог Републичког јавног тужиоца за забрану рада, петнаест екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења због непостојања уставних и законских претпоставки за вођење поступка пред Уставним судом и одлучивање о таквом захтеву.

Закључак Уставног суда

Број VIII-279/2009 од 17. марта 2011. године („Службени гласник РС“, број 26/11)

Уставом Републике Србије забрањена су тајна и паравојна удружења.

Одлука Уставног суда по предлогу за забрану тајног удружења је деклараторне природе, има значење утврђења да је организација чија се забрана тражи поднетим предлогом тајно удружење, чије деловање је забрањено самим Уставом. Међутим, Уставни суд таквом одлуком може одредити начин њеног извршења налагањем надлежним државним органима да поступају на одређени начин, у оквиру својих Уставом и законом прописаних овлашћења, што обухвата и налагање забране уписа у јавни регистар организације чији су циљеви Уставом и законом недопуштени.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да је организација „Национални строј“ тајно удружење, чије је деловање забрањено сагласно Уставу.

2. Забрањује се упис у одговарајући регистар који воде надлежни органи, удружења, односно политичке странке са програмским циљевима и/или називом наведене организације.

3. Забрањује се организацији из тачке 1. да делује, промовише и шири своје програмске циљеве и идеје.

4. Државни и други органи и организације дужни су да у оквиру својих надлежности и овлашћења предузму мере у циљу спровођења ове одлуке.

Образложење

I

Републичко јавно тужилаштво поднело је Уставном суду предлог за забрану рада „тајне политичке странке (политичке организације) ’Национални строј’“ због, како се наводи, деловања које је усмерено на изазивање расне и националне мржње. Предлагач сматра да се из Статута, Програма и Прогласа „Националног строја“ јасно утврђује да је ова организација настала са циљем разарања Уставом предвиђених слобода и права грађана Србије, начела грађанске демократије, људских и мањинских права, слобода и припадности европским принципима и вредностима, супротно забрани дискриминације утврђеној чланом 21. Устава и слободи удруживања зајемченој чланом 55. Устава. Такође, предлагач истиче да се основаност предлога за забрану рада ове политичке организације потврђује и кривичним поступком који се води пред Окружним судом у Новом Саду у предмету К. бр. 1/06 у коме је донета првостепена неправоснажна пресуда, а током кога су се окривљени декларисали као активисти „Националног строја“, као и извештајем Министарства унутрашњих послова.

Као разлог за забрану, предлагач наводи да је вршећи функцију кривичног прогона учинилаца кривичних дела, посебно када је реч о кривичним делима против уставног уређења и безбедности СРЈ, почев од 2005. године уочио као извршиоце кривичног дела изазивање националне, расне и верске мржње, раздора и нетрпељивости из члана 134. Кривичног законика СРЈ припаднике политичке организације „Национални строј“, да делатност ове организације траје и данас, па је очигледно да досадашње мере нису дале резултате, те да су, имајући у виду одредбе Статута, Програма и Прогласа за политичко деловање ове организације, испуњени услови за забрану њеног деловања, с обзиром на то да је Статутом политичке организације „Национални строј“ предвиђено да је то политичка организација пропагандно-едукативног карактера чији се поглед заснива на идеји националне слободе, социјалне правде и расног идентитета чији је циљ очување и

препород здравих вредности српске нације као саставног дела беле расе и духовни, умни и телесни напредак сваког појединца унутар наше нације и да је „Национални строј“ савез расно свесних националиста на једном путу са истим циљем. Даље се наводи да је Статутом ове организације предвиђено да активиста „Националног строја“ може бити искључиво припадник беле аријевске расе, који мора бити свестан у сваком моменту да је представник напред описане идеје и да у складу са њом живи и шири је на све расположиве начине. Указује се да основни смисао њихове идеологије нарочито потврђује Програм организације, у коме се захтева уједињење свих српских земаља у јединствену српску националну државу која осигурава постојање и препород српске нације у величини словенског аријевског наслеђа, претежно динарског подрасног типа и у коме се истиче веровање у биолошку неједнакост како међу појединцима, тако и међу расама, навођењем да су физичке, менталне и моралне расне карактеристике наследне и непромењиве, а да ће се чланови ове организације залагати за спровођење еугенског програма као напретка људске врсте и да ће забранити сваки облик расног мешања. Предлагач такође наводи да Проглас за политичко деловање „Националног строја“ указује да се ради о тајној организацији, јер се активистима налаже да сваку причу везану за своје активности не причају преко телефона, да не забораве да, ако поседују рачунар, hard disk оставља неизбрисиве трагове, да компромитујуће ствари не држе у кући, да планове и активности организације не треба да зна нико осим самих учесника. У прилог тајности ове организације, по наводима предлагача, говоре и одредбе Статута по којима „Национални строј“ нема вођу ни вођство, нема своје званичне просторије или поштанску адресу и нема званично чланство, већ се контакти успостављају лично – по препоруци или e-mail-ом.

Уз предлог су достављени извештај Министарства унутрашњих послова – Дирекције полиције – Полицијске управе за град Београд од 14. октобра 2008. године, изрека и део образложења пресуде Окружног суда у Новом Саду К.1/06 од 10. новембра 2006. године, Статут и Програм организације чија се забрана предлаже.

II

Увидом у достављену документацију Уставни суд је утврдио следеће:

- а) Према тексту Статута, „Национални строј“ је:
 - политичка организација пропагандно-едукативног карактера (члан 1) и савез расно свесних националиста (члан 5);
 - нема вођу ни вођство и сваки вид активности се врши путем сопствене воље на личну одговорност, у складу са програмом и статутом, као и принципима за које се залажу (члан 6);
 - званично обележје је крст са четири оцила у оквиру назива „Национални строј“ (члан 8);
 - нема своје званичне просторије или поштанску адресу, контакти се успостављају лично – по препоруци или e-mail-ом (члан 10), свако објављивање уочљивих слика или имена активиста је строго забрањено (члан 11),

нема званично чланство, јер „верују у сој, а не у број, у активисте, а не у чланове“, с тим што активиста може бити онај ко на било који начин доприноси остварењу циља програма, поштује статут и придржава се постојећих принципа (члан 12).

Као циљ „Националног строја“, чланом 2. Статута утврђено је: „очување и препород здравих вредности српске нације као саставног дела беле расе и духовни, умни и телесни напредак сваког појединца унутар наше нације“, а за остварење овог циља се, према члану 3. Статута, користе „искључиво средства политичког деловања ... и не позива (се) на изазивање било ког насиља верске и националне мржње, већ на истину и право на слободу говора и мишљења свих Срба у Србији“. Чланом 7. Статута је предвиђено чему Национални строј тежи, чл. 13, 14. и 16. Статута ко може бити активиста, док чл. 17. и 18. овог акта садрже одредбе о томе шта се очекује од припадника организације, при чему се у погледу тога ко може бити активиста, потенцира да активиста Националног строја може бити „искључиво припадник беле аријевске расе“.

б) Програмом ове организације се у 28 тачака наводи шта припадници „Националног строја“ захтевају, за шта се залажу и боре, у шта верују, шта желе и траже и шта ће обезбедити. Тако је у Програму, поред осталог, наведено: „захтевамо уједињење свих српских земаља у јединствену српску националну државу која осигурава постојање и препород српске нације у величини словенског аријевског наслеђа, претежно динарског подрасног типа“; „залагаћемо се за унитарну српску националну државу у којој ће основна начела бити национална слобода, социјална правда и расно биолошка заштита народа“; „пуно грађанско право, као свест националне одговорности, могу имати само лојални држављани наше земље који су припадници беле аријевске расе, док би држављани а не беле расе и расно мешани имали одређени статус и ограничена права, ослобођени грађанских дужности“; „високи представници народа на одговорним положајима од националног значаја, морају бити српског порекла“; „верујемо у биолошку неједнакост како међу појединцима, тако и међу расама“; „физичке, менталне и моралне расне карактеристике су наследне и непроменљиве“; „верујемо у географску сегрегацију“; „залагаћемо се за спровођење еугенског програма као напретка људске врсте и забранити сваки облик расног мешања, очување сопствене расе и наслеђе не значи поробљавање или уништавање других већ природно право на сопствени расни идентитет“; „желимо сарадњу са свим расним националистима у Европи и свету који желе револуционарне промене засноване на љубави према аријевским вредностима и који верују у општи заједнички циљ националне слободе, социјалне правде и расног идентитета, Србија Србима, Европа Европљанима!“.

в) Пресудом Окружног суда у Новом Саду К.1/06 од 10. новембра 2006. године, 17 пунолетних и једно малолетно лице оглашени су кривим, због тога што су „9. јануара 2005. године у Новом Саду око 19,50 часова ... у просторијама Филозофског факултета ... а након што су претходно ... добили упутства од окр. Давидовић Горана као организатора групе већине једнообразно

обучених у црно и врло кратко ошишаних, ушли на Филозофски факултет ... и у току одржавања јавног скупа – трибине под називом 'Фашистичка претња' ... посвећене обележавању дана борбе против фашизма ... угрожавали сигурност присутних, а окр. Давидовић Горан и окр. С. М. су својим понашањем могли изазвати националну нетрпељивост међу народима и националним мањинама који живе на територији тадашње СЦГ и то тако што је сам начин доласка и појављивања окривљених на Трибини изазвао код присутних осећај угрожености и страха, након чега су организовано ... прекинули рад Трибине тиме што је окр. Давидовић Горан једном од организатора ... ударио шамар пред свим присутнима, те су окривљени вређали присутне посетиоце Трибине ... и у публику бацали летке нерегистроване организације чији су активисти, са насловом 'О такозваним Антифашистима' ... 'комунистичким пацовима', чији садржај представља суштину односа окривљених као активиста организације 'Национални строј' према антифашизму, а којим летком је у потпису, речима 'Србија Србима, Европа Европљанима, Живела победа! НАЦИОНАЛНИ СТРОЈ' могла бити изазвана елементарна несигурност свих оних који се не слажу са њиховим ставовима изнетим у летку и могла бити изазвана национална нетрпељивост према свим народима и националним мањинама који живе у Србији а нису Срби'. Суд је утврдио да су претходно описаним радњама окривљени Горан Давидовић и С. М. извршили кривично дело изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости из члана 317. став 2. у вези става 1. Кривичног законика, а да су остали окривљени који су поименично наведени у изреци пресуде извршили кривично дело угрожавања сигурности из члана 138. став 2. у вези става 1. Кривичног законика.

г) Из извештаја Министарства унутрашњих послова – Дирекције полиције – Полицијске управе за град Београд од 14. октобра 2008. године се утврђује да је овај извештај сачињен поводом захтева Првог општинског јавног тужилаштва у Београду за прикупљање потребних обавештења о идентитету организатора нацистичког скупа који је одржан 11. октобра 2008. године, на платоу испред Филозофског факултета у Београду. Извештај садржи хронолошке податке о томе како је скуп пријављен, ко се противио скупу и личне податке особа које су задржане или легитимисане том приликом. У извештају се такође наводи да су полицијски службеници пратили активности неформалних друштвених група које заговарају нацистичке и расистичке идеје, између осталих и „Национални строј“, да је поред осталог, 9. октобра 2008. године решењем забрањено одржавање јавног скупа „Марш за јединство Србије“, које је уручено сазивачу З. С, а који је том приликом изјавио да је пријаву поднео у име организације „Национални строј“, „за шта га је лично замолио Н. В. припадник те организације који је учествовао у претходном 'Српском маршу' у Новом Саду заједно са Гораном Давидовићем“, којом приликом су обојица лишени слободе.

Уставни суд је утврдио да су се достављени Програм и Статут „Националног строја“, који нису били потписани и нису садржали датум доношења, нити податак о томе на који начин су прибављени, налазили на интернету,

и то на веб-адреси: <http://www.stormfront.org/forum/showthread.php?t=245784>. Претражујући наведену интернет страницу, Уставни суд је утврдио да се на њој налази и тзв. Проглас за политичко деловање „Националног строја“, који није достављен уз предлог Републичког јавног тужилаштва, нити накнадно.

III

У циљу утврђивања да ли постоје претпоставке за вођење поступка поводом поднетог предлога Републичког јавног тужилаштва, Уставни суд је:

а) Дописом од 20. октобра 2008. године од Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Министарства унутрашњих послова затражио да извести Суд о томе да ли је у регистре политичких организација, удружења грађана и друштвених организација, који се при тим министарствима воде, уписана политичка организација, удружење грађана или друштвена организација под називом „Национални строј“.

Министарство за државну управу и локалну самоуправу је у допису број 130-024-00-01744/2008-07 од 24. октобра 2008. године навело:

– да је увидом у Регистар политичких организација, који Министарство води сходно члану 9. Закона о политичким организацијама („Службени гласник РС“, број 37/90 и „Службени гласник РС“, бр. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05) и члану 12. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 65/08), утврђено да у овај регистар није уписана политичка организација под називом „Национални строј“, као и

– да је увидом у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација, који се води сагласно члану 11. Закона о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације који се оснивају за територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ“, број 42/90 и „Службени лист СРЈ“, бр. 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 73/2000) и члану 12. Закона о министарствима, утврђено да у овај регистар није уписана политичка организација, нити удружење грађана, односно друштвена организација под називом „Национални строј“.

Министарство унутрашњих послова је, дописом 03/10 број 212-20/08-Р од 28. новембра 2008. године, обавестило Суд да је провером преко свих полицијских управа тог министарства на територији Републике Србије утврђено да у Регистар удружења грађана, односно друштвених организација, који се такође водио у подручним органима овог министарства, није уписана „политичка организација 'Национални строј'“.

б) Од предлагача затражио да предлог допуни навођењем разлога и доказа због којих се тражи забрана „тајне“ политичке странке (политичке организације) „Национални строј“.

Предлагач је дописом од 9. октобра 2009. године обавестио Уставни суд да су у предлогу А број 292/08 од 14. октобра 2008. године, у делу разлога, описани природа и карактер организације „Национални строј“ који проистичу из њиховог статута, односно програма, а који су у својој суштини расистички и националистички, с обзиром на то да заговарају превласт

беле аријевске расе, повлашћени положај српске нације, а што је све усмерено на кршење Уставом утврђених слобода и права грађана Србије, начела грађанске демократије, људских и мањинских права, слобода и припадности европским принципима и вредностима, који су гарантовани чл. 21. и 55. Устава Републике Србије, што потврђује и деловање припадника ове организације у појединим иступима када је дошло до нарушавања јавног реда и мира, као и чињења кривичних дела и прекршаја, а на шта недвосмислено указује и пресуда Окружног суда у Новом Саду К. број 1/06 од 10. новембра 2006. године којом су окривљени Горан Давидовић и друга лица осуђени на затворске казне због учињеног кривичног дела изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости, односно угрожавања сигурности.

в) Затражио од предлагача да достави видео записе о деловању „Националног строја“ и друге расположиве доказе на којима се предлог заснива.

Предлагач је дописом од 1. децембра 2009. године доставио DVD који садржи три видео-тонска записа, и то: „Извођење из тунела“ (у трајању од 50 секунди, са датумом 11. октобар 2008. године), „Напад на полицијске службенике“ (у трајању од 26 секунди, са датумом 11. октобар 2008. године) и „Протест против антифашистичког скупа“ (у трајању од 18 минута и 36 секунди, са датумом 11. октобар 2008. године).

Уставни суд је констатовао да се видео-тонски записи односе на поједина лица која не носе било какве ознаке групе или организације и која се не изјашњавају о томе да ли су припадници неке групе или организације, већ искључиво дају личне податке о себи и показују тетоваже на свом телу.

г) У циљу свестраног разматрања појединих уставноправних питања која су од значаја за поступање по поднетом предлогу, Уставни суд је одржао две припремне седнице, и то 9. децембра 2008. године и 20. јануара 2010. године.

д) У току поступања по поднетом предлогу, 2. јуна 2009. године у Београду је, у организацији Уставног суда, одржана међународна конференција под називом „Уставно ограничење слободе удруживања“, на којој је разматрана упоредна судска пракса и примена међународних стандарда у области остваривања слободе удруживања.

ђ) Дописом од 9. марта 2010. године Уставни суд је од Агенције за привредне регистре, у чијој надлежности је, сагласно важећем Закону о удружењима, вођење Регистра удружења затражио извештај о томе да ли је у Регистар уписано удружење под називом „Национални строј“.

Агенција за привредне регистре је 16. марта 2010. године обавестила Уставни суд да је увидом у базу података утврђено да није регистровано ниједно удружење са називом „Национални строј“, нити је поднета пријава за упис у Регистар удружења под тим називом.

е) Од Вишег суда у Новом Саду 5. марта 2010. године затражено је достављање пресуде Врховног суда Србије Кж 1.617/07 од 6. јуна 2008. године, којом је правноснажно окончан кривични поступак на који се у свом предлогу позвао Републички јавни тужилац.

Увидом у достављену пресуду, Уставни суд је утврдио да је њоме делимично преиначена првостепена пресуда Окружног суда у Новом Саду

К. 1/06 од 10. новембра 2006. године, и то прво у погледу правне квалификације дела, тако што је Врховни суд Србије оценио да је у првостепеном поступку утврђено постојање претходног договора између оптужених да заједнички предузму противправне радње које су им оптужницом стављене на терет, да су поступали по упутствима оптуженог Горана Давидовића, да су заједнички ушли у салу са тачно подељеним улогама, слично обучени и ошишани, те је на основу тога нашао да су оптужени Давидовић и Миодраг Стефановић радње кривичног дела изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости из члана 134. став 2. у вези става 1. Кривичног законика починили у саизвршилаштву, док су осталих тринаесторо оптужених радње кривичног дела угрожавања сигурности из члана 138. став 2. у вези става 1. Кривичног законика такође починили у саизвршилаштву, јер је, по оцени другостепеног суда, „до очигледности јасно да су се оптужени сагласили са извршењем дела и исто хтели као заједничко и да је свако од њих утврђеним радњама допринео у извршењу истог, чиме су остварили сва битна обележја саизвршилаштва“. Полазећи од измењене правне квалификације кривичних дела, Врховни суд Србије је наведеном пресудом преиначио и одлуке о казни, односно изреченој условној осуди.

ж) Уставни суд је, такође, извршио увид и у тзв. Проглас за политичко деловање „Националног строја“, који се налазио на претходно наведеној интернет страници, а који није достављен уз предлог Републичког јавног тужилаштва, а из кога је утврдио следеће:

Прогласом „Национални строј“ „позива све часне расне националисте који верују у наш циљ и поштују наше принципе да оснују своју групу-ћелију (до пет људи са координатором) организовану по концепту ’отпора без вође’ и осмишљено политички делују у складу са Програмом и Статутом, а да својим политичким активизмом буду пример другима“.

Овим актом се у 75 тачака дају „идеје за активисте ’Националног строја’, а које се односе на: организацију и финансирање, деловање, пропаганду и смернице за живљење живота у складу са ’идеалима“.

У вези организације и финансирања „Националног строја“, припадницима, односно активистима се препоручује да „од двоје до четворо проверених и оданих сабораца оформе политичку ћелију за политичко деловање“, да установе „координатора ћелије“, да одреде чланарину и одржавају састанке по договору, да одреде „одговорног човека за касу“ и да осмисле разне начине за самофинансирање.

У вези начина деловања припадницима се препоручује да „сваку причу везану за активности не причају преко телефона“, да ако поседују рачунар „не забораве да hard disk оставља неизбрисиве трагове, тако да компромитирујуће ствари не држе кући“, да за планове и активности не треба нико да зна осим самих учесника.

Проглас садржи посебне препоруке везане за пропаганду, односно начин ширења идеја „Националног строја“, те се тако припадницима посебно препоручује да: шире материјал „свуда и на сваком месту (од књига у библиотеци до поштанских сандучића)“, да „исписују на сваком прикладном

месту пароле и наш национални симбол“, да праве магazine, брошуре, књиге, налепнице, значке, мајице, CD-ове који промовишу „нашу идеју“, да „осмишљено нађу сараднике за ширу дистрибуцију“, да разговарају са људима о локалним политичким темама и друштвено политичкој ситуацији у земљи и свету, да пишу или посеђују „наше затворенике“ и пружају им подршку, да се „потруде да образују и усмере симпатизере“, да дистрибуирају „White Power“ музику српској омладини, да иду на интернет и шире „нашу идеју“ на свим патриотским форумима, да креативно шире кампању против светског ционизма и расног мешања а у корист очувања „нашег идентитета“, да „смисле пропагандно нове начине да људима ставе до знања оно што желе“, да „бојкотују циганске, кинеске и шиптарске продавнице и радње, као и све оне који послују са њима“, да упозоравају остале „саборце на ставове губитника и њихово погрешно деловање“, да „разговарају са српским националистима и пробуде им расну свест“, да шаљу бесплатно материјал новим симпатизерима, да иду на спортске манифестације и тамо деле материјал, да идеолошки образују „оне који хоће да слушају“, да иду у школе и на факултете и дистрибуирају материјал, да направе налепнице са порукама и да их лепе на сваком погодном месту, да „чине све да задобију што више симпатизера“.

Проглас садржи и тзв. смернице за „живљење живота у складу са ’идеалима“, којима се припадницима „Националног строја“ препоручује, између осталог, да „науче да користе и одржавају сво оружје које им је на располагању“, да сакупљају чињенице, информације и податке неопходне за „ствар“, да буду у форми и „увек спремни за улични сукоб са непријатељем“, да формирају „екипу за тренирање“, да посеђују скупове „непријатеља“ и снимају шта се ради, да одржавају сталне, добре односе са саборцима у иностранству, да не расипају новац, већ да га употребе за „ствар“, да „уколико су нападнути на сред улице, да се боре до последње капи крви, како би непријатељ знао да са њима не сме имати посла“, да увек делују револуционарно и да не мешају идеологију реакционара са „идејом“, да се боре за „Национални строј“ „свим потребним средствима“, да помажу „својим саборцима“ око запошљавања, да што чешће организују сусрете са саборцима из других градова, да се труде да буду физички спремни и да се баве рекреативно трчањем и дизањем тегова, да не учествују у борби позиције и опозиције, већ да промовишу „револуционарни пут“, да обавезно иду на служење војног рока, по могућности у специјалним јединицама.

Проглас се завршава речима: „’Национални строј’ је идеја о непокорности Срба“.

Накнадном провером извршеном 2. новембра 2010. године, Уставни суд је утврдио да се на овој интернет страници налази Форум „Националног строја“ из 2005. године, а да више нема на видном месту истакнутог Програма, Статута, нити Прогласа. Исто стање је било и 7. марта 2011. године. У том периоду на овом веб-сајту се налазила информација о припреми новог сајта, без навођења ко га уређује и времена кад ће бити покренут.

Међутим, 30. марта 2011. године на новој интернет страници www.nacionalnistroj.com су се, у истоветном тексту, поново налазили Статут,

Програм и Проглас „Националног строја“. На истом веб-сајту су се налазиле и фотографије (постројених униформисаних лица сликаних с леђа и „обезличених“ униформисаних лица), пропагандни материјал, фотографије графита, летака и плаката, амблеми, два „саопштења“ – „Саопштење поводом расистичког циганског дивљања у Панчеву 11. јуна 2010. године“ и „Саопштење поводом усвајања срамне декларације о Сребреници 31. марта 2010. године“, као и тзв. „Активистички савети“.

„Активистички савети“ су означени као „мала помоћ свим новим саборцима и браћи која су мање упућена у деловање 'Националног строја'“, а наводи се да су намењени „како за вукове самотњаке, тако и за оне који су у саставу неке ћелије“. У њима се, поред осталог, саветује: „не причајте ником о вашим активностима и о ћелији уопште“, „када едукујете људе прво добро видите да ли би неко од њих могао да буде умешан са непријатељским организацијама или са полицијом“, „добро се запитајте да ли би вас сутра оцинкарили у полицији“, „немојте мислити да ако су вас јуче тукли а нисте им узвратили, да данас можете бити активиста 'Националног строја' и да ће вас наш покрет чувати од других, прави активисти се сами чувају, чувају своју част и углед, ниједна вас група неће учинити јаким ако сами нисте јаки“. Овај акт се завршава речима: „Надамо се да су наши савети свима добродошли, обавезно прочитајте и циљеве и принципе нашег покрета и спремите се за активизам! Будите активни!“

IV

Уставом Републике Србије је утврђено:

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

– да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, да је оснивање политичких странака слободно, као и да је недопуштено деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 5. ст. 1. до 3);

– да је забрањено и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости (члан 49);

– да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења, да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, да су забрањена тајна и паравојна удружења, као и да Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55);

- да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана (члан 167. став 3);
- да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно (члан 171. став 2).

V

С обзиром на то да се предлогом тражи забрана рада „тајне политичке странке (политичке организације) 'Национални строј'“, а полазећи од претходно утврђених чињеница и одредаба члана 55. Устава које се односе на слободу удруживања, пред Уставни суд су се, као претходна, поставила два основна питања. Прво, каква је правна природа организације „Национални строј“, односно да ли она има прописана обележја политичке странке или удружења грађана и, у зависности од одговора на претходно питање, да ли су испуњени услови за вођење поступка за забрану ове организације или се ради о удружењу које је забрањено по сили самог Устава, на основу одредбе члана 55. став 3. Устава.

Наиме, одредбе члана 55. Устава јемче слободу удруживања на истовестан начин без обзира на циљеве зарад чијег остваривања се одређена лица удружују (политичко, синдикално и свако друго удруживање, како је то утврђено ставом 1. члана 55. Устава), те је стога и појам удружења из члана 55. Устава, по оцени Уставног суда, општи појам који се једнако односи на све облике путем којих се остварује зајемчена слобода, дакле и на политичке странке и на синдикате и на удружења грађана. Како је, даље, одредбом става 2. члана 55. Устава утврђено да се (сва) удружења оснивају без претходног одобрења, али уз упис у регистар који води државни орган, и то у складу са законом, дакле на начин прописан законом, то су за одговор на питање каква је правна природа организације чија се забрана тражи од значаја одредбе важећих закона којима је ближе дефинисан појам политичке странке, односно удружења грађана и којима је уређен начин њиховог оснивања.

Законом о политичким странкама („Службени гласник РС“, број 36/09) прописано је: да је политичка странка у смислу овог закона организација грађана слободно и добровољно удружених, основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима (члан 2); да политичка странка стиче статус правног лица даном уписа у Регистар политичких странака и да почиње са радом даном уписа у Регистар (члан 5); да политичка странка делује у складу са Уставом, законом, програмом, статутом и другим општим актима (члан 7); да се политичка странка оснива на оснивачкој скупштини доношењем оснивачког акта, програма, статута и избором лица овлашћеног за заступање политичке странке (члан 10); да програм политичке странке садржи опис политичких начела, циљева и вредности за које се политичка странка залаже (члан 13); да је статут основни општи акт политичке странке и да се статутом обавезно уређује, између осталог, назив и седиште политичке странке, симболи визуелног идентитета, изглед и садржина печата политичке странке, услови и начин учлањивања и престанка чланства, права,

обавезе и одговорности чланова, организација по територијалном принципу и унутрашња организација, органи и њихова овлашћења, остваривање јавности рада, као и начин финансирања политичке странке (члан 14. ст. 1. и 3); да је политичка странка дужна да учини јавно доступним путем интернета оснивачки акт, лично име заступника политичке странке, програм, статут и друге опште акте политичке странке, ако их доноси (члан 16).

Законом о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09) прописано је: да је удружење, у смислу овог закона, добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом (члан 1); да се на политичке странке, синдикате, удружења организована ради обављања одређених делатности у циљу стицања добити, спортске организације и удружења, цркве и верске заједнице, спонтана привремена повезивања више лица и друга удружења чији је рад уређен посебним законом, одредбе овог закона сходно примењују у питањима која нису уређена тим посебним законом, као и да су забрањена тајна и паравојна удружења (члан 2. ст. 2. и 4); да се удружење оснива и организује слободно и да је самостално у остваривању својих циљева, да циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима (члан 3. ст. 1. и 2); да удружење стиче статус правног лица даном уписа у регистар (члан 4. став 2); да се удружење оснива усвајањем оснивачког акта и статута и избором лица овлашћеног за заступање, на оснивачкој скупштини удружења (члан 11. став 1); да је статут основни општи акт удружења и да се статутом, поред осталог, обавезно уређују назив и седиште удружења, област остваривања циљева и циљеви ради којих се удружење оснива, унутрашња организација удружења, органи и њихова овлашћења, остваривање јавности рада, услови и начин учлањивања, права, обавезе и одговорности чланова, као и начин стицања средстава за остваривање циљева, органи, њихова овлашћења, састав, начин избора и опозива (члан 12. ст. 1. и 3); да Регистар удружења води Агенција за привредне регистре, као поверени посао (члан 26. став 1).

Уставни суд указује да из наведених одредаба Закона о политичким странкама и Закона о удружењима произлази:

– да су и политичка странка и удружење грађана организације слободно и добровољно удружених грађана, а да суштинску разлику међу њима чине циљеви због којих се грађани удружују – политичка странка се оснива ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима, док се удружење грађана оснива ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса;

– да циљеви и деловање, како политичке странке, тако и удружења грађана морају бити сагласни Уставу, што значи да је недопуштено, односно забрањено деловање које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње;

– да и политичка странка и удружење грађана правни субјективитет (статус правног лица) стичу уписом у одговарајући регистар;

– да се и политичка странка и удружење грађана оснивају на оснивачкој скупштини доношењем (усвајањем) оснивачког акта, статута (код политичке странке и програма) и избором лица овлашћеног за заступање;

– да је статут основни општи акт и политичке странке и удружења грађана;

– да је, како према Закону о политичким странкама, тако и према Закону о удружењима, уређивање питања која се односе на седиште, чланство (услове и начин стицања својства члана, као и њихових права, обавеза и одговорности), органе, унутрашњу организацију и начин финансирања, законски услов да би једна организација имала својство политичке странке, односно удружења грађана, јер се, сагласно наведеним законима, ова питања обавезно уређују статутом;

– да и Закон о политичким странкама и Закон о удружењима садрже одредбе којима се политичка странка, односно удружење грађана обавезују да обезбеде јавност свог рада.

На основу чињеница које су у поступку утврђене, а које се односе на организацију „Национални строј“, чија је забрана тражена поднетим предлогом, Уставни суд констатује следеће:

– да „Национални строј“ није уписан нити у Регистар политичких странака, нити у Регистар удружења, који се воде сагласно важећим прописима, а такође није био уписан ни у одговарајуће регистре који су се водили у складу са законима који су били на снази до ступања на снагу сада важећег Закона о политичким странкама и Закона о удружењима;

– да нема података о томе да ли је и када одржана оснивачка скупштина ове организације;

– да „Национални строј“ има Статут, а поред тога и Програм, Проглас за политичко деловање и тзв. Активистичке савете, који према својој садржини представљају опште акте којима су јасно утврђени циљеви ове организације и начини њиховог остваривања;

– да организација има назив и чланом 8. Статута уређен симбол визуелног идентитета (крст са четири оцила у оквиру назива „Национални строј“), али да, према члану 10. Статута, нема „званичне просторије или поштанску адресу“, већ се контакти успостављају „лично – по препоруци или e-mail-ом“;

– да, према члану 12. Статута, „Национални строј“ „нема званично чланство“, али је из других одредаба Статута, као и из одредаба Програма, Прогласа и „Активистичких савета“, неспорно да ову организацију чине лица која су јој приступила ради заједничког деловања на остваривању

прокламованих циљева, а који се у наведеним актима означавају појмовима „активисти“, „припадници“ или „саборци“ и да су наведеним актима јасно и детаљно уређена њихова права, обавезе и одговорности, као и начин и услови под којима неко може приступити „Националном строју“ (активиста „Националног строја“, према одредбама Статута, може бити „искључиво припадник беле аријевске расе“);

– да према члану 6. Статута, организација „нема вођу, ни вођство“ и да прикупљени подаци неспорно упућују да у формалноправном смислу не постоји лице овлашћено за заступање организације, нити се из Статута или других општих аката може утврдити да постоје званични органи са овлашћењима која су тим актима предвиђена, али се из правноснажне пресуде Врховног суда Србије Кж1. 617/07 од 6. јуна 2008. године, као и достављеног извештаја Министарства унутрашњих послова, такође неспорно, утврђује да фактички постоје лица која, за разлику од „обичних активиста“, организују, осмишљавају и усмеравају конкретне активности организације;

– да иако Статутом формално нису уређени унутрашња организација и начин финансирања организације, ова питања заправо уређује тзв. Проглас за политичко деловање, који се односи на „организацију и финансирање“, а из кога произлази да „Национални строј“ делује преко „група-ћелија“, које чине „до 5 људи са координатором“ („препоручује се“ да двоје до четворо „проверених и оданих сабораца“ оформе „политичку ћелију за политичко деловање“, да установе „координатора ћелије“ и да одржавају састанке по договору) и да се финансира из чланарине и других договорених начина „самофинансирања“ („саборцима“ се „препоручује“ да у оквиру ћелија одреде чланарину, да одреде „одговорног човека за касу“ и да „осмисле разне начине самофинансирања“);

– да су, насупрот законским обавезама да се подаци који се односе на политичку странку, односно удружење грађана учине доступним јавности, правила установљена свим актима „Националног строја“ усмерена на то да се од јавности сакрије сваки податак који би могао да доведе до идентификације лица која су оснивачи организације, која руководе њеним радом и која су њени чланови, као и до идентификације где је седиште организације, односно из ког места, ко и на који начин организује њено деловање.

Коначно, Уставни суд је утврдио да из Статута и свих осталих докумената и аката „Националног строја“ произлази да се ради о организацији чији су циљеви Уставом и законом недопуштени, односно забрањени. Наиме, према члану 5. Статута „Национални строј“ је „савез расно свесних националиста“, а сви програмски циљеви због којих је организација основана и за чије остваривање се залаже, засновани су, како се у Програму изричито наводи, на надмоћности „беле аријевске расе“ и залагању за „уједињење свих српских земаља у јединствену (унитарну) српску националну државу која осигурава постојање и препород српске нације у величини словенског аријевског наслеђа, претежно динарског подрасног типа“;

у којој ће једно од основних начела бити и „расно биолошка заштита народа“, а у којој „пуно грађанско право ... могу имати само лојални припадници наше земље који су припадници беле аријевске расе, док би држављани који су не беле расе и расно мешани имали одређени статус и ограничена права“. Сви остали циљеви, препоруке и идеје, садржани у овом и осталим актима „Националног строја“ представљају разраду овог основног циља и конкретизацију метода којима треба доћи до његовог остварења, а кроз деловање и понашање припадника те организације. Такође, Уставни суд је на основу правноснажне кривичне пресуде Врховног суда Србије, као и садржине „саопштења“ која су се налазила на интернет страници ове организације утврдио да „Национални строј“ не само да је основан ради остваривања Уставом забрањених циљева, већ и конкретно делује на њиховом остваривању.

По оцени Уставног суда, претходно утврђене чињенице упућују на закључак да „Национални строј“ представља облик организованог, координираног, трајног и заједничког деловања одређене групе лица ради остваривања унапред дефинисаних циљева и опредељења, у складу са јасно „прописаним“ начином деловања, функционисања и финансирања, као и са прецизно утврђеним правима, обавезама и одговорностима његових припадника. У том смислу, „Национални строј“ суштински испуњава услове према којима се, сагласно Закону о политичким странкама и Закону о удружењима, политичка странка и удружење грађана разликују од неформалних група више лица „а какве су, примера ради, биле екстремне навијачке групе и подгрупе“, за чију забрану је Уставни суд у предмету VIIY-279/2009 Закључком од 17. марта 2011. године („Службени гласник РС“, број 26/11) утврдио да није надлежан за поступање. При томе, Уставни суд налази да се „Национални строј“, иако се, према одредби члана 5. Статута ове организације, ради о „политичкој организацији пропагандно-едукативног карактера“, не може сматрати политичком странком, јер ни из једног акта ове организације не произлази да је основана ради учешћа на изборима, што је, сагласно одредби члана 2. Закона о политичким странкама, битно обележје политичке странке, а што следи и из тумачења одредбе члана 5. став 1. Устава. Са друге стране, утврђене чињенице (то што „Национални строј“ није уписан у Регистар удружења, то што нема података о томе да ли је и када одржана оснивачка скупштина, што нема података о оснивачима, што се не зна седиште организације, што нема лице овлашћеног за заступање, што нема или се не може утврдити да има органе) указују да „Национални строј“ не испуњава Законом прописане услове који га у формалном смислу чине удружењем грађана. Међутим, Уставни суд је оценио да су наведени формални недостаци последица свесне намере оснивача ове организације, а која је нескривено дефинисана и њеним актима (члан 10. Статута према коме се контакти успостављају лично – по препоруци или e-mail-ом; члан 11. Статута према коме је „строго забрањено објављивање уочљивих слика или имена активиста“; „идеје“ садржане у Прогласу за политичко деловање које се односе на начин деловања „активиста“, а којима им се препоручује

да „сваку причу везану за активности не причају преко телефона“, да ако поседују рачунар „не забораве да hard disk оставља неизбрисиве трагове, тако да компромитујуће ствари не држе кући“, да за планове и активности не треба нико да зна осим самих учесника; „препорукe“ садржане у тзв. Активистичким саветима) да припадници ове организације и начин њиховог међусобног деловања остану ван домаћаја јавности, односно да делују по принципу тајне организације. Ово управо из разлога што је њихово деловање усмерено на остваривање забрањених циљева, те се тиме надлежним државним органима онемогућава или отежава да према самој организацији, њеним оснивачима и припадницима предузму Уставом и законима прописане мере и санкције.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је закључио да, у конкретном случају, наведени формални недостаци не могу да буду од пресудног значаја за оцену Уставног суда да „Национални строј“ има карактер удружења, али да управо ти недостаци, као и разлози њиховог постојања указују да се, по оцени Уставног суда, ради о тајном удружењу.

Како је одредбом члана 55. став 3. Устава утврђено да су забрањена тајна и паравојна удружења, а што је прописано и одредбом члана 2. став 4. Закона о удружењима, то је Уставни суд утврдио да нема уставног основа да се по поднетом предлогу Републичког јавног тужиоца спроведе Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописани поступак за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, а који, поред осталог, подразумева да се у овом поступку одржава јавна расправа (члан 37. став 1. Закона), да су учесници у овом поступку, односно у јавној расправи, политичка странка, синдикална организација или удружење грађана чија се забрана тражи и орган који је поднео предлог за забрану (члан 29. тачка 8) Закона) и да је дејство одлуке Уставног суда којом се забрањује рад политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, њено брисање из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу (члан 81. Закона). Наиме, пошто су тајна удружења забрањена по сили Устава, то одлука Уставног суда у конкретном случају представља само утврђење да је „Национални строј“, организација чија је забрана тражена поднетим предлогом, тајно удружење, чије је деловање забрањено сагласно Уставу. С обзиром на наведено, Уставни суд је одлучио као у тачки 1. изреке.

VI

Одредбом члана 81. Закона о Уставном суду је, као што је речено, прописано дејство одлуке којом Уставни суд забрањује рад политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице и оно се своди на брисање забрањеног удружења (у смислу општег појма утврђеног Уставом) из одговарајућег регистра, и то тако што брисање спроводи орган, односно организација надлежна за вођење регистра, даном достављања одлуке Уставног суда. Из наведеног произлази да су Законом предвиђене само последице које наступају након спроведеног поступка у коме је

одлучивано о испуњености Уставом утврђених разлога за забрану неког од облика удружења које је основано на начин утврђен Уставом, а што, сагласно одредби члана 55. став 2. Устава, значи – уз упис у регистар који води државни орган. Законом о Уставном суду није прописано дејство одлуке којом Уставни суд утврђује да је конкретно удружење тајно, те је тиме забрањено сагласно самом Уставу. Међутим, одредбом члана 171. став 2. Устава је утврђено да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно.

Будући да је у току спроведеног поступка Уставни суд утврдио да је, са једне стране, „Национални stroj“ основан ради остваривања Уставом забрањених циљева – кршења зајемчених људских и мањинских права и изазивања, пре свега, расне и националне мржње, јер промовише и залаже се за расну и националну неједнакост и да, са друге стране, активно делује на остваривању прокламованих циљева, подстичући и упућујући при том своје припаднике, између осталог, да „науче да користе и одржавају сво оружје које им је на располагању“, да сакупљају чињенице, информације и податке неопходне за „ствар“, да буду у форми и „увек спремни за улични сукоб са непријатељем“, да формирају „екипу за тренирање“, да посећују скупове „непријатеља“ и снимају шта се ради, да „уколико су нападнути на сред улице, да се боре до последње капи крви, како би непријатељ знао да са њима не сме имати посла, да увек делују револуционално и да не мешају идеологију реакционара са 'идејом', да се боре за 'Национални stroj' свим потребним средствима“ (тзв. смернице за „живљење живота у складу са 'идеалима“ из Прогласа за политичко деловање „Националног строја“), Уставни суд је оценио да, у конкретном случају, има потребе да, сагласно одредби члана 171. став 2. Устава, својом одлуком уреди и начин њеног извршења.

Приликом одређивања начина извршења одлуке из тачке 1. изреке, Уставни суд је пошао од следећег:

Уставом је утврђено: да јемства неотуђивих људских и мањинских права 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 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 интегритета (члан 21. став 3); да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите (члан 23. став 1); да је забрањено и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости (члан 49); да је недопуштено деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 5. став 3).

Конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (Закон о ратификацији ове конвенције објављен је у „Службеном листу СФРЈ

– Међународни уговори“; број 6/67) обавезује све државе чланице да свим одговарајућим средствима и без одлагања спроведу политику која тежи да укине сваки облик дискриминације и да помаже разумевању између раса и да, у том циљу, свим одговарајућим средствима, забране расну дискриминацију коју спроводе лица, групе или организације (члан 2. тачка д)) и утврђује да државе чланице осуђују сваку пропаганду и све организације које се руководе идејама или теоријама заснованим на супериорности неке расе или групе лица извесне боје или извесног етничког порекла или које желе да оправдају или подрже сваки облик расне мржње или дискриминације и да се обавезују да без одлагања усвоје позитивне мере које имају за циљ да укину свако подстицање на такву дискриминацију или на свако деловање дискриминације, ... као и да прогласе да је учешће у овим организацијама или у њеним активностима законом кажњиво дело (члан 4. став 1. тачка б)).

Забрана позивања на националну, расну или верску мржњу која представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље, односно забрана сваког вида дискриминације, садржане су и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима и Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, који су, као потврђени међународни уговори, такође део правног поретка Републике Србије.

Полазећи од наведених одредаба Устава и потврђених међународних уговора, Уставни суд је оценио да извршење одлуке овог суда којом је утврђено да је организација „Национални строј“ тајно удружење које је, сагласно Уставу, забрањено, треба обезбедити на тај начин што ће се:

– забранити упис у одговарајући регистар који води надлежни орган (било у регистар удружења, било у регистар политичких станака), удружења, односно политичке странке са програмским циљевима и/или називом које има организација „Национални строј“;

– забранити „Националном строју“ да убудуће на било који начин делује, промовише и шири своје програмске циљеве и идеје и

– утврдити дужност свих државних и других органа и организација да у оквиру својих надлежности и овлашћења предузму мере у циљу спровођења ове одлуке Уставног суда.

Стога је одлучено као у тач. 2, 3. и 4. изреке ове одлуке.

Уставни суд истиче да претходно одређени начин извршења Одлуке Уставног суда не утиче на права и обавезе надлежних државних органа да у односу на припаднике „Националног строја“ и деловање ове организације предузимају мере и радње на које су овлашћени одговарајућим законима, а које су усмерене на спречавање и санкционисање Уставом и законом забрањеног, односно недопуштеног понашања и деловања.

На основу свега изложеног, а полазећи од одредбе члана 45. тачка 8) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**у односу на Одлуку Уставног суда број VPU-171/2008****од 2. јуна 2011. године**

Пред Уставним судом, на седници одржаној 2. јуна 2011. године, расправљано је о предлогу за забрану рада „тајне политичке странке (политичке организације) „Национални stroj“, који је поднело Републичко јавно тужилаштво, због, како је у предлогу истакнуто, „деловања које је усмерено на изазивање расне и националне мржње“. Након окончања расправе која је вођена у Уставном суду донета је Одлука следеће садржине:

1. Утврђује се да је организација „Национални stroj“ тајно удружење, чије је деловање забрањено сагласно Уставу.

2. Забрањује се упис у одговарајући регистар који води надлежни орган, удружења, односно политичке странке са програмским циљевима и/или називом организације из тачке 1.

3. Забрањује се организацији из тачке 1. да делује, промовише и шири своје програмске циљеве и идеје.

4. Државни и други органи и организације су дужни да у оквиру својих надлежности и овлашћења предузму мере у циљу спровођења ове одлуке“.

Са донетом одлуком нисам могла да се сложим из следећих разлога:

Први и основни налази се у самом Уставу Републике Србије, прецизније овај разлог опредељен је већ самим начином на који је одговарајућим уставним нормама ово питање уређено. У делу првом Устава, посвећеном уставним начелима, у члану 5. који се односи на политичке странке, „јемчи се и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана“ (став 1), утврђује се да је „оснивање политичких странака слободно“ (став 2), и изриче да је „недопуштено деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње“ (став 3). У другом делу Устава, посвећеном људским и мањинским правима и слободама, у члану 55. који се односи на слободу удруживања, у ставу 1. „јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења“. У ставу 2. се каже да се „удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом“, док је ставом 3. истога члана прописано да су „забрањена тајна и паравојна удружења“. У четвртном ставу истог члана Устава утврђено је да „Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње“. У складу са овим решењем, у делу шестом Устава, посвећеном Уставном суду, у члану 167. којим је уређена надлежност овог „самосталног и независног државног органа који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе“, у ставу 3. каже се да „Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана“.

Из приказаних норми Устава Републике Србије, по моме мишљењу, јасно, не остављајући трага сумњи, произлази да је уставотворац предвидео два нивоа забране удружења грађана: први, који је „резервисао за самога себе“, не остављајући ниједном другом субјекту могућност да се у односу на такву врсту удружења бави његовом забраном, и други, који је, уколико се испуне услови предвиђени чланом 55. ставом 4. Устава, утврдио као надлежност Уставног суда. Тај, условно речено, први и најстрожи ниво забране утврђен је ставом 3. члана 55, сагласно коме су „забрањена тајна и паравојна удружења“. Ови облици удружења тако су забрањени словом самога Устава, њих је забранио сам уставотворац, изрекавши тако највиши степен забране за који је сам и искључиво надлежан. Нема јаче и више забране од оне коју је изрекао сам доносилац устава, јер нема ни јачег ни вишег бранитеља од самог уставотворца. Овде је потребно позвати се на уставотворца као носиоца установљавајуће власти, док су сви други субјекти који представљају носиоце власти вршиоци установљених власти, чији извор – у смислу како њихове природе, тако и мере, управо и јесте сам устав. Зашто је тајно удружење забрањено самим Уставом? Зато што је самим тим што је тајно супротно ономе што се јавно промовише и штити правним поретком, пре свега уставом, а потом и важећим законима. Тајно је, јер се коси са вредностима које су садржане у важећем праву, са прихваћеним начелима и установљеним институцијама. Ако је једно удружење свесно и са намером тајни савез својих чланова, логика упућује да се та тајност успоставља и с пажњом одржава из разлога што су природа удружења, циљеви чијем остварењу тежи и начин њиховог остварења различити од јавно промовисаног система вредности, од друштвено прихватљивих и оправдљивих залагања и односа према тим вредностима. Зато је уставотворац такве облике удруживања означио као забрањене по себи, те се у вези са њима не јавља као потребно ангажовање државних органа који би, након потребних истраживања, изrekli забрану постојања и деловања таквог удружења.

Како је сам предлагач – Републичко јавно тужилаштво поднело Уставном суду предлог за забрану рада „тајне политичке странке (политичке организације) Национални строј“, полазна мањкавост може се приписати самом предлагачу, јер је од Уставног суда затражио нешто за шта овај орган, по самом Уставу, није надлежан. Утврдивши да је организација „Национални строј“ „тајно удружење“, што у свом предлогу јасно истиче, по моме суду, Републичко јавно тужилаштво морало је ићи другим путем, различитим од онога за који се определило, а то је обраћање Уставном суду. Уосталом, део тог пута предлагач је, заједно са судовима на чије поступање и донете одлуке се у свом предлогу и позива, већ прешао, што све указује да места ангажовању Уставног суда није ни било. Из чињенице да је у питању организација која је забрањена самим Уставом, ваљало је црпсти све остало што представља логичну последицу таквог (уставно)правног статуса те организације. Након прве погрешке, уследила је друга, деловање Уставног суда, које је исходovalo одлуку у односу на коју издвајам мишљење. Наиме, иако се у образложењу ове Одлуке истиче да „пошто су тајна удружења забрањена

по сили Устава, то одлука Уставног суда у конкретном случају представља само утврђење да је 'Национални stroj' организација чија је забрана тражена поднетим предлогом, тајно удружење, чије је деловање забрањено сагласно Уставу“, остаје без одговора питање, како је Уставни суд дошао до закључка, на основу своје Уставом утврђене надлежности, да је он орган надлежан за утврђивање статуса једне организације, у смислу утврђивања чињеница да ли је у питању тајна или јавна организација. Где је, другим речима, правни основ за изрицање овакве констатације од стране Уставног суда, која чини први део Одлуке коју је овај орган донео по предлогу Републичког јавног тужиоца, односно, којим се то делом Уставом предвиђене изразито широке надлежности овога органа успоставља и надлежност у вези са забраном тајних организација? Подсетићу да је и Закон о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09), донет након ступања на снагу Устава Републике Србије од 2006. године, чланом 2. ставом 4. поновио истоветну одредбу Устава, прописујући да су „забрањена (су) тајна и паравојна удружења“.

Поменути други ниво забране удружења јесте забрана на коју је уставотворац овластио Уставни суд и то у случају када је у питању удружење „чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње“. Успостављајући могућност Уставног суда („Уставни суд може забранити...“ члан 55. став 4), и то рестриктивно („... само оно удружење чије је деловање усмерено на...“ члан 55. став 4), да донесе одлуку о забрани таквог удружења, уставотворац је препустио овом органу да ценећи исказано деловање једног удружења дође до свог властитог суда о основаности евентуалне забране. Одлука којом се таква забрана изриче произвела би последицу брисања организације или удружења грађана из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу (члан 81. Закона о Уставном суду, „Службени гласник РС“, број 109/07). У овом случају, уставотворац је јасно одредио надлежност Уставног суда у вези са деловањем удружења грађана, утврдивши прецизно када и на који начин Уставни суд може и треба да учествује у поступку забране удружења грађана и шта је последица такве забране. Из овога следи да је сасвим јасна и неспорна разлика у поступању уставотворца с обзиром на тајна удружења од оног које је предвиђено у погледу удружење која су основана „без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом“ и за које је предвиђена могућност забране од стране Уставног суда. Ову разлику начињену од стране самог писца Устава, нико, ниједан орган, па ни сам Уставни суд, не може пренебрегнути. У супротном, тиме би се изједначила тајна организација – удружење са, сагласно Уставу и одговарајућим законима образованом организацијом – удружењем, које се својим деловањем „квалификовало“ за брисање из одговарајућег регистра, што би произвела евентуална забрана изречена од стране Уставног суда. Изједначити тајно удружење са удружењем основаним сагласно Уставу и одговарајућим законима значи, у суштини, прекршити вољу уставотворца. Значи, по моме суду, осујетити његову јасно изречену намеру потпуног негирања постојања

тајних организација и тиме истицања апсолутне неприхватљивости њиховог појављивања у правном поретку који се тим Уставом утемељује и, на другој страни, намеру исказивања вере у Уставни суд успостављањем активног односа овог органа, као чувара Устава, начела уставности и законитости, људских и мањинских слобода ујемчених Уставом, када се управо овом органу препушта могућност да цени меру слободе која је дозвољива разликујући је од оне која носи опасност угрожавања свих ових вредности које су Уставном суду од стране уставотворца поверене на чување.

У погледу 2. тачке изреке ове Одлуке, која, по ставу Суда, представља својеврсну последицу изречене констатације из тачке 1, ваља се позвати на помињани Закон о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09). У члану 3. овога закона, који се односи на „Слободу и циљеве удруживања“, прописано је да се удружење „оснива и организује слободно и самостално је у остваривању својих циљева“ (став 1), а да „циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских и мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и особеностима“ (став 2). У делу IV овога Закона, који се односи на питања везана за упис удружења у регистар, где се каже да регистар удружења води Агенција за привредне регистре (члан 26. став 1), и где су, уз остала, уређена питања садржине Регистра и пријаве за упис у Регистар, прописана је, чланом 31. и ситуација „прекида поступка уписа“, о којој законодавац каже следеће: „Ако Регистратор оцени да се ради о удружењу из члана 2. став 4. овог закона („забрањена су тајна и паравојна удружења“), или да су циљеви удружења у супротности са одредбама члана 3. став 2. овог закона („циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима“), закључком прекида поступак уписа у Регистар и Уставном суду подноси предлог за забрану рада удружења (став 1). У ставу 3. истога члана истиче се да „по пријему одлуке Уставног суда Регистратор ће, зависно од садржине одлуке, решењем одбацити пријаву – ако је удружењу изречена забрана рада, или наставити са поступком уписа – ако је одбијен предлог за забрану рада удружења“.

По моме мишљењу сасвим је на месту поставити питање колико има оправдања, можда прецизније, смисла, поступити на начин како је то, у овом случају, учинио Уставни суд? Изричући забрану евентуалног будућег „уписа у одговарајући регистар који води надлежни орган, удружења, односно политичке странке са програмским циљевима и/или називом организације из тачке 1.“ изреке, Уставни суд је у суштини издао налог Регистратору да

поштује Закон о удружењима, чини се, губећи из вида општепознату чињеницу да Регистратор, као и сваки други субјект који располаже одређеним овлашћењима мора знати да га одговарајући закон, као и целокупан правни поредак, обавезују да иста врши на начин којим ће поштовати важеће право, односно на поступање које је у свему сагласно том праву. Надаље, истом Регистратору удружења, овим делом изреке одлуке Уставног суда, унапред је прописано како треба да одлучи у наведеном случају, претпостављајући, по мени, тешко замисливу ситуацију у којој би једно, по сопственом опредељењу и вољи, тајно удружење одлучило да се управо одликујући се таквом природом, залажући се за наведене спорне циљеве и опредељено за друштвено неприхватљиве начине деловања – због којих и јесте тајно, пријави за упис у регистар, очекујући да му то надлежна Агенција и сам Регистратор допусте (занемарујући таквим поступањем своје изричите законске обавезе). Овде је Уставни суд, истичем, по моме суду, без потребе, односно неопходног основа, изрекао забране за чије доношење у будућности тешко да могу да наступе реалне прилике. Такође, овом тачком изреке своје одлуке Уставни суд је, како сам у образложењу наводи, обезбеђивао извршење ове одлуке којом је утврдио да је организација „Национални stroj“ тајно удружење, које је, сагласно Уставу, забрањено. Сагласно моме разумевању спорне ствари, обезбеђење извршења одлуке која се састоји из констатације, и која, по својој садржини представља питање које је потпуно јасно решено самом уставном нормом (без икаквих ослањања на друге органе који би требали својим ангажовањем да допринесу њеном разјашњењу, у смислу деловања Уставног суда, не и других органа који су, сагласно Уставу и одговарајућим законима надлежни да у односу на припаднике „Националног строја“, као и сваке друге тајне организације, забрањене самим Уставом, и деловање ове организације предузимају мере и радње на које их овлашћују одговарајући закони, а које су усмерене на спречавање и санкционисање недопуштеног понашања и деловања које је забрањено Уставом и важећим законима), није представљало ни задатак, још мање обавезу Уставног суда.

У тачки 3. изреке изречена је забрана организацији из тачке 1. – „Националном строју“ да „делује, промовише и шири своје програмске циљеве и идеје“. Ова забрана не може се довести у логичну везу са напред изреченим констатацијама да је пред Републичким јавним тужилаштвом, а посредством овог предлагача и пред Уставним судом, како само тужилаштво као предлагач наводи, једна „тајна политичка организација“. Констатујући у образложењу своје одлуке да су, (још једном), „тајна удружења забрањена по сили Устава, то одлука Уставног суда у конкретном случају представља само утврђење да је „Национални stroj“, организација чија је забрана тражена поднетим предлогом, тајно удружење, чије је деловање забрањено сагласно Уставу“. Зато није без основа, по моме ставу, напротив, ја га сматрам веома основаним, питање зашто Уставни суд забрањује нешто што је самим Уставом јасно и изван сваке сумње забрањено? Јер, ако су Уставом забрањена тајна удружења, логично је да је забрањено њихово деловање, промовисање и ширење њихових програмских циљева и идеја. Па шта би то друго, ако

не ово, и пре свега ово, подразумевала уставна норма којом се утврђује да су тајна удружења забрањена?

На крају, тачком 4. своје одлуке Уставни суд обавезује државне и друге органе и организације, истицањем њихове „дужности“, да у оквиру својих надлежности и овлашћења предузму мере у циљу спровођења ове одлуке. Уставом је утврђено да су „одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће“ (члан 166. став 2. Устава РС). Такође, у шестом делу који се односи на Уставни суд, Устав је, бавећи се у члану 171. „обезбеђењем извршења одлука“ утврдио да је „свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда“ (став 1. овога члана), да „Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно“ (став 2) и да се „извршење одлука Уставног суда уређује законом“ (став 3. истог члана). Наводи изречени у образложењу одлуке Уставног суда да „Законом о Уставном суду није прописано дејство одлуке којом Уставни суд утврђује да је конкретно удружење тајно, те је тиме забрањено сагласно самом Уставу“, за разлику од случаја у коме су, како се у образложењу такође истиче, истим „Законом предвиђене само последице које наступају након спроведеног поступка у коме је одлучивано о испуњености Уставом утврђених разлога за забрану неког облика удружења које је основано на начин утврђен Уставом, а што, сагласно одредби члана 55. став 2. Устава, значи – уз упис у регистар који води државни орган“, сва је прилика иду управо у прилог становишту које сам изнела. Зашто законодавац није прописао дејство одлуке којом Уставни суд утврђује да је одређено удружење тајно? Највероватније, по мени засигурно, из разлога који нимало спретно не помиње, тежећи да ствар образложи, и сам Уставни суд у наставку ове своје реченице – „те је тиме забрањено сагласно самом Уставу“, јер Закон не прописује ово дејство из једног јединог али довољног разлога – таква одлука и не постоји, јер је у вези са тајним удружењима одлуку донео својом нормом сам уставописац, она је садржана у Уставу и све у вези са њом јесте и једино може бити констатација, без суштинског квалитета којим се одликује мериторна одлука. Тумачећи да у овој правној ствари Уставни суд јесте орган који треба да каже да је у питању једна тајна организација, иако му сам предлагач у своје предлогу то саопштава и наводи своја досадашња поступања у вези са манифестовањем постојања те тајне организације, а Устав му такав задатак и не ставља у надлежност, јер оно што му поверава јасно казује у одредбама које су посвећене надлежности Уставног суда, Уставни суд самостално изводи своја даља права и своје додатне обавезе, забрањујући: прво, евентуални будући упис у регистар сада тајног удружења које ће променити свој став о самоме себи и решити да изађе у јавност; затим, забрањујући деловање овој тајној организацији, промовисање и ширење њених програмских циљева и идеја, што је све већ забрањено од стране „највише инстанце“ која може изрицати забране – самога Устава и, на крају, „чита“ Устав и важеће законе уместо оних на које се они односе, подсећајући све њих заједно да су дужни да поштују своје Уставом и законима опредељене надлежности, и да су дужни да поштују ову одлуку Уставног суда, као да то није обавеза ових, као и свих државних и других органа, у односу на сваку, а не само ову одлуку Уставног суда.

Да ли је Уставни суд о овој правној ствари „одлучио“ на начин који не изазива недоумице? По моме мишљењу није, и из тог разлога у односу на ову одлуку издвајам своје мишљење. Подсећам се да је приликом одржавања међународне конференције под називом „Уставно ограничење слободе удруживања“, одржане у организацији Уставног суда 2. јуна 2009. године у Београду, на којој је, како је у образложењу и наведено, разматрана упоредна судска пракса и примена међународних стандарда у области остваривања слободе удруживања, изречено, од стране једног званичника власти, позваног из реда домаћих представника, мишљење да иако нема простора за остварење надлежности Уставног суда по питању тајне организације „Национални строј“, одлука Уставног суда о овој ствари значила би снажну поруку домаћој и страном јавности о јасном ставу грађана Србије за које су вредности опредељени и чему се, супротно тим вредностима, истински противе. Разумем и свесрдно подржавам потребу да се свако друштво, па и наше, бори свим легитимним и правно дозвољеним средствима против појава које значе опасност по деловање и опстанак успостављених институције и остварење начела сагласно којима је устројено демократско друштво, али тешко могу да подржим својеврсну употребу Уставног суда, а са циљем да са своје стране, а мимо слова Устава, послужи томе циљу. Дубоко сам уверена да нема двоумљења у погледу чињенице да Уставни суд, као и сваки други државни орган, има своју Уставом опредељену надлежност, утврђени начин остварења смисла свога успостављања и постојања, као и, такође Уставом, утврђену и меру и начин свога деловања. Једнако као и сваки државни и други орган Уставни суд има уставну обавезу да своју надлежност и овлашћења конзумира у потпуности, да је не запоставља устежући се да је врши и у „осетљивим“ питањима, поготово у условима крхких институција и недовољно у пракси утемељених начела, нити да је се својевољно одриче, али и да је не прекорачује, оглашавајући се надлежним и у случају када то питање Устав није предвидео као део надлежности Уставног суда. Уставни суд, једнако као и грађани и организована државна власт не сме и не може одступати од онога што је Уставом утврђено, ни у једном правцу, јер само на тај начин и Уставни суд исказује свој однос поштовања Устава у чему би, с обзиром на своју уставну природу, друштвену мисију, значај и снагу својих одлука, морао да предњачи.

Судија,
Др Оливера Вучић

**IV – ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА ПО ЖАЛБИ
НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ**

Подносилац жалбе је изабран за судију те је повукао изјављену жалбу.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Обуставља се поступак по уставној жалби и жалби Тривка Трајковића изјављеној против Одлуке Високог савета судства број 06-00-02/2010-01 од 13. јануара 2010. године, у делу става I тачка 132) изреке.

О б р а з л о ж е њ е

1. Тривко Трајковић из Београда је 23. фебруара 2010. године истим поднеском достављеним Уставном суду изјавио уставну жалбу и жалбу против Одлуке Високог савета судства број 06-00-02/2010-01 од 13. јануара 2010. године, у делу којим му је престала дужност судије за прекршаје.

2. Подносилац је дописом од 27. септембра 2010. године обавестио Уставни суд да је изабран за судију Прекршајног суда у Београду, те да повлачи уставну жалбу и жалбу коју је поднео 23. фебруара 2010. године.

3. Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 88. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), обуставио поступак по уставној жалби и жалби подносиоца против оспореног акта.

4. На основу наведеног, као и одредбе члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, решено је као у изреци.

Решење Уставног суда

Број VIIIУ-191/2010 од 12. јула 2011. године

Подноситељка није обављала сталну судијску функцију у суду, већ функцију у органу за прекршаје, те се у конкретном случају не може применити одредба члана 148. став 2. Устава, којом се јемчи право жалбе али је имала право да тужбом у управном спору побија Одлуку Високог савета судства у делу којим јој је престала дужност судије за прекршаје. Како подносиатељка не сме сносити штетне последице изостајања поуке о правном средству у оспореном акту, Уставни суд је одредио да, сагласно одредби члана 18. став 1. Закона о управним споровима, у року од 30 дана од дана пријема овог решења, може поднети тужбу Управном суду, ради оцене законитости оспореног акта.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се жалба Шефћете Личине изјављена против Одлуке Високог савета судства број 06-00-02/2010-01 од 13. јануара 2010. године, у делу става I тачка 60) изреке.

Образложење

1. Шефћета Личина из Новог Пазара изјавила је 24. фебруара 2010. године жалбу против Одлуке Високог савета судства број 06-00-02/2010-01 од 13. јануара 2010. године, у делу којим јој је престала дужност судије за прекршаје, због битне повреде одредаба поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, погрешне примене материјалног права и повреде уставних права и права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права.

2. У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да се жалбом оспорава Одлука Високог савета судства, којом је: у ставу I изреке констатовано да судијама већа за прекршаје и судијама општинских органа за прекршаје које нису изабране у складу са Законом о судијама „Службени гласник РС“, број 116/08), међу којима је и подносиатељка жалбе (наведена у тачки 60) престаје дужност судије за прекршаје са 31. децембром 2009. године; у ставу II изреке утврђено да судије из става I имају право на накнаду плате у трајању од шест месеци у висини плате коју су имали у тренутку престанка дужности, с тим да ово право престаје пре истека рока од шест месеци ако судија коме је престала дужност заснује радни однос или стекне право на пензију, а може бити продужено за шест месеци ако у тих шест месеци стиче право на пензију; у ставу III изреке констатовано да ће Високи савет судства одредити судове у којима ће судије из става I остварити право на накнаду плате.

Оспорена одлука не садржи поуку о правном средству.

3. Одредбом члана 148. став 2. Устава Републике Србије утврђено је 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 198. став 2. Устава утврђено је да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако законом није предвиђена другачија судска заштита.

Одредбама члана 3. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (став 1), као и да у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2). Према одредби члана 18. став 1. овог закона, тужба у управном спору подноси се у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси или у законом прописаном краћем року.

4. Подносиатељка се Уставном суду обратила жалбом због престанка дужности судије за прекршаје Општинског органа за прекршаје у Новом Пазару. Како подносиатељка није обављала сталну судијску функцију у суду,

већ функцију у органу за прекршаје, то се у њеном случају не може применити одредба члана 148. став 2. Устава, којом се јемчи право жалбе Уставном суду против одлуке о престанку судијске функције. Уставни суд је, стога, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), жалбу одбацио као недопуштену.

Међутим, Уставни суд сматра да из одредаба члана 198. став 2. Устава и члана 3. Закона о управним споровима произлази да је подносиатељка жалбе имала право да тужбом у управном спору побија Одлуку Високог савета судства у делу којим јој је престала дужност судије за прекршаје. Како је неспорно да подносиатељка жалбе није била поучена о могућности покретања управног спора, Уставни суд констатује да подносиатељка не сме сносити штетне последице изостајања поуке о правном средству у оспореном акту, те да, сагласно одредби члана 18. став 1. Закона о управним споровима, у року од 30 дана од дана пријема овог решења, може поднети тужбу Управном суду, ради оцене законитости оспореног акта.

5. Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број VIIIУ-271/2010 од 12. јула 2011. године

Напомена: *На исти начин, Уставни суд је одлучио*

– Решењем VIIIУ-313/2010 од 12. јула 2011. године, којим је одбио жалбу Марије Силађи изјављену против Одлуке Високог савета судства број 06-00-02/2010-01 од 13. јануара 2010. године, у делу став 1 тачка 115) изреке, и

– Решењем VIIIУ-843/2010 од 12. јула 2011. године, којим је одбио жалбу Гордане Појовић изјављену против Одлуке Високог савета судства број 06-00-02/2010-01 од 13. јануара 2010. године, у делу став 1 тачка 102) изреке.

**V – ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА
ПО УСТАВНИМ ЖАЛБАМА**

Уставне жалбе из области кривичној 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 Сретена Букумировића и утврђује да је у кривичном поступку који је вођен пред Општинским судом у Ивањици у предмету К. 315/99 повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, које може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

Образложење

1. Сретен Букумировић из Осонице је 27. јануара 2009. године изјавио је уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у кривичном поступку који је вођен пред Општинским судом у Ивањици у предмету К. 315/99.

У уставној жалби је наведено да је у предмету К. 315/99 Општинског суда у Ивањици вођен кривични поступак по приватној тужби и противтужби између подносиоца уставне жалбе и Наталије Лазовић из Осонице. Даље је наведено да, како пресудом Општинског суда у Ивањици К. 315/99 од 11. августа 2000. године није било одлучено о предлогу подносиоца уставне жалбе који се односе на трошкове поступка, то је Окружни суд у Ужицу пресудом Кж. 112/02 од 13. маја 2002. године наложио првостепеном суду да о захтеву за досуду трошкова одлучи посебним решењем. Истакнуто је да одлука о трошковима поступка није донета ни после пуних осам година, иако је подносилац „интервенисао небројано пута“ путем притужби. Предложио је да суд усвоји уставну жалбу, те да му накнади штету која му је причињена неажурним поступањем судова.

2. Уставна жалба је, као правно средство, установљена Уставом Републике Србије, који је ступио на снагу 8. новембра 2006. године. Сагласно члану 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

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.

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 у 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 целокупну документацију приложу као доказ уз уставну жалбу, као и у списе предмета Општинског суда у Ивањици К. 315/99 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Општинског суда у Ивањици К. 315/99 од 11. августа 2000. године окривљени Сретен Букумировић, овде подносилац уставне жалбе, и Војимирка Букумировић су оглашени кривима за кривично дело увреде из члана 93. став 1. Кривичног закона, а окривљена Наталија Лазовић за два кривична дела увреде из члана 93. став 1. истог закона, па им је изречена условна осуда, и то окривљеној Наталији Лазовић тако што је утврђена јединствена новчана казна у износу од 800 динара, Сретену Букумировићу новчана казна у износу од 1.200 динара, а Војимирки Букумировић новчана казна у износу од 600 динара, која се неће извршити уколико окривљени у року од по две године не учине ново кривично дело. Окривљени су обавезани да на име паушала плате суду по 500 динара, док су подносилац уставне жалбе и Војимирка Букумировић обавезани да на име трошкова поступка солидарно плате Наталији Лазовић износ од 2.500 динара. Подносилац уставне жалбе је ослобођен оптужбе да је учинио кривично дело угрожавања сигурности из члана 67. став 1. Кривичног закона, а на основу члана 350. став 1. тачка 1) Закона о кривичном поступку.

Поступајући по изјављеној жалби бранилаца подносиоца уставне жалбе и Војимирке Букумировић, Окружни суд у Ужицу је донео пресуду Кж. 112/02 од 13. маја 2002. године којом је одбио као неосновану жалбу, а пресуду Општинског суда у Ивањици К. 315/99 од 11. августа 2000. године потврдио. У образложењу те пресуде је, поред осталог, наведено да је у жалби против првостепене пресуде посебно истакнуто да о захтеву за досуду трошкова кривичног поступка од 11. августа 2000. године, који се односи на приватне тужиоце – окривљене (подносиоца уставне жалбе и Војимирку Букумировић), првостепени суд није одлучио, те да ће о том захтеву првостепени суд одлучити посебним решењем.

Подносилац уставне жалбе и Војимирка Букумировић су 18. јуна 2002. године поднели Општинском суду у Ивањици захтев за досуђивање трошкова, да би исти суд 18. марта 2004. године донео решење К. 315/99 којим је обавезао условно осуђену – приватну тужиљу Наталију Лазовић да приватним противтужиоцима – условно осуђенима подносиоцу уставне жалбе и Војимирки Букумировић, солидарно плати на име трошкова кривичног поступка износ од 3.775 динара, у року од осам дана од правноснажности решења

Наталија Лазовић је 30. марта 2004. године изјавила жалбу против наведеног решења. Подносилац уставне жалбе је поднеском од 14. јуна 2004. године ургирао да суд одлучи о трошковима поступка, да би 30. јуна исте године заједно са Војимирком Букумировић и њиховим заједничким браниоцем Крстом Лукачевићем, поднео жалбу против првостепеног решења.

Поступајући по наведеним жалбама, Општински суд у Ивањици је донео решење Кв. 26/04 од 28. новембра 2004. године којим је уважио жалбу адвоката Крсте Лукачевића из Ивањице, пуномоћника – браниоца подносиоца уставне жалбе и Војимирке Букумировић и укинуо решење Општинског суда у Ивањици К. 315/99 од 18. марта 2004. године и предмет вратио истом суду на поновно одлучивање.

Решењем Општинског суда у Ивањици К. 315/99 од 16. маја 2005. године обавезана је осуђена – приватна тужиља Наталија Лазовић да приватним противтужиоцима – условно осуђенима подносиоцу уставне жалбе и Војимирки Букумировић, солидарно плати на име трошкова кривичног поступка износ од 15.150 динара, у року од 15 дана од правноснажности решења.

Поступајући по жалби Наталије Лазовић, Општински суд у Ивањици је донео решење Кв. 28/05 од 21. септембра 2005. године, којим је уважио жалбу окривљене и укинуо решење истог суда К. 315/99 од 16. маја 2005. године и предмет вратио истом суду на поновно одлучивање.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 2. марта 2006. године ургирао да суд одлучи о трошковима поступка.

Решењем Општинског суда у Ивањици К. 315/99 од 2. јуна 2006. године обавезана је осуђена – приватна тужиља Наталија Лазовић да приватним противтужиоцима – условно осуђенима подносиоцу уставне жалбе и Војимирки Букумировић, солидарно плати на име трошкова кривичног поступка износ од 7.950 динара у року од 15 дана од правноснажности решења.

Против наведеног трећег по реду првостепеног решења о трошковима поступка жалбу су изјавили окривљена – приватна тужиља Наталија Лазовић, као и пуномоћник приватних тужилаца окривљених Сретена Букумировић и Војимирке Букумировић, адвокат Петар Лукачевић.

Поступајући по изјављеним жалбама, Општински суд у Ивањици је донео решење Кв. 35/06 од 18. марта 2008. године, којим је уважио жалбу окривљене Наталије Лазовић и укинуо решење истог суда К. 315/99 од 2. јуна 2006. године и предмет вратио истом суду на поновно одлучивање.

Непуну годину дана касније, 18. марта 2009. године, Општински суд у Ивањици је донео решење К. 315/99 којим је одбио захтев окривљених Сретена Букумировић и Војимирке Букумировић којим су тражили да се окривљена – приватна тужиља Наталија Лазовић обавезе да им исплати трошкове кривичног поступка у износу од 9.600 динара, као неоснован. Против наведеног решења није изјављена жалба.

4. Од значаја за одлучивање о овој уставној жалби су одредбе Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и –, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 122/08 и 20/09), којима је прописано: да ће се у свакој

пресуди и решењу о кажњавању, решењу о изрицању судске опомене и решењу којим се обуставља кривични поступак одлучити ко ће сносити трошкове поступка и колико они износе, а да кад је о трошковима кривичног поступка одлучено посебним решењем, о жалби против тог решења одлучује веће (члан 24. став 6) (члан 194. ст. 1. и 3); да кад суд окривљеног огласи кривим, изрећи ће у пресуди да је дужан да накнади трошкове кривичног поступка, као и да у пресуди којом је више окривљених оглашено кривим, суд ће одредити колики ће део трошкова сносити сваки од њих, а ако то није могућно, осудиће све окривљене да солидарно носе трошкове (члан 196. ст. 1. и 3).

5. Период оцене разумности дужине трајања судског поступка који спада у надлежност Уставног суда, *ratione temporis*, почео је 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије који установљава уставну жалбу као правно средство за заштиту људских права и слобода и свакоме јемчи право на јавну и непристрасну расправу у разумном року. Међутим, полазећи од тога да судски поступак по својој природи представља јединствену целину, Уставни суд је становишта да, у овом конкретном случају, приликом оцене разумног рока суђења треба узети у обзир период од 11. августа 2000. године, када је подносилац уставне жалбе истакао захтев за досуђење трошкова кривичног поступка Општинском суду у Ивањици, па до 18. марта 2009. године када је исти суд донео решење К. 315/99.

Када је реч о дужини трајања овог поступка у наведеном делу, Уставни суд је утврдио да је предметни судски поступак укупно трајао осам година и седам месеци.

Наведено трајање судског поступка у коме је само одлучивано о трошковима насталим у кривичном поступку, само по себи указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Ипак, при утврђивању разумног временског трајања судског поступка, мора се поћи од чињенице да исти зависи од низа чинилаца и мора се проценити у сваком појединачном случају. Сложеност чињеничних и правних питања у конкретном предмету, понашање подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, понашање судова који воде поступак и природа захтева, односно значај права о коме се одлучује за подносиоца, основни су чиниоци који утичу и на оцену временског трајања поступка и одређују да ли је тај поступак окончан у оквиру разумног рока или не.

Испитујући наведене критеријуме за утврђивање повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају, Уставни суд је закључио да у овом поступку није било сложених правних и чињеничних питања која би захтевала нарочито обиман и дуготрајан поступак, посебно имајући у виду да се одлучивало само о трошковима кривичног поступка.

Уставни суд оцењује да подносилац уставне жалбе није допринео дугом временском трајању поступка, нити је предузимао радње којима би одуговлачио поступак. Штавише, он је неколико пута ургирао да суд што пре одлучи о његовом захтеву.

Основни разлог дугом временском трајању овог поступка је неделотворно поступање Општинског суда у Ивањици који није поступао ажурно,

како би о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка одлучио без непотребног одуговлачења.

Пре свега, Уставни суд констатује да је Општински суд у Ивањици у пресуди К. 315/99 од 11. августа 2000. године пропустио да одлучи о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка, иако је он тај захтев истакао на главном претресу 11. августа 2000. године. Након доношења пресуде Окружног суда у Ужицу Кж. 112/02 од 13. маја 2002. године у којој је констатовано да ће првостепени суд посебним решењем одлучити о истакнутом захтеву за досуђење трошкова поступка, Општинском суду у Ивањици било је потребно годину дана и девет месеци да донесе решење о трошковима кривичног поступка (К. 315/99 од 18. марта 2004. године).

Поред тога, другостепено веће Општинског суда у Ивањици је три пута укидало првостепена решења истог суда и предмет враћало на поновни поступак, чиме је трајање поступка значајно продужено. У прилог наведеном говори и то да је поступајућем суду било потребно чак годину дана и девет месеци да донесе решење Кв. 35/06 од 18. марта 2008. године којим је одлучио о жалбама изјављеним против трећег по реду првостепеног решења К. 315/99 од 2. јуна 2006. године, као и да је након тога Општинском суду у Ивањици било потребно скоро годину дана да донесе четврто по реду првостепено решење К. 315/99 од 13. марта 2009. године, којим је, коначно, одбијен захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова кривичног поступка. С тим у вези, Уставни суд констатује да свако укидање судске одлуке и враћање предмета на поновно суђење, доприноси одуговлачењу поступка. Уставни суд указује на став Европског суда изражен у пресуди од 6. септембра 2005. године у предмету *Pavlyulynets йройив Украјине (број апликације 70767/01, сїав 51)*, у коме је констатовано да поновно разматрање једног предмета после враћања на нижу инстанцу може, само по себи, открити озбиљан недостатак у правном систему тужене државе.

Уставни суд констатује да је дужност суда да поступак спроведе без одуговлачења, да правовремено и ефикасно реагује и да благовремено предузме све законске мере у циљу разјашњења чињеничног стања и доношења одлуке. Уставни суд наглашава да је у правној држави од изузетне важности доношење одлука без одлагања, како се не би угрозила делотворност судске заштите Уставом гарантованих права и слобода и како би се одржало поверење грађана у судове.

6. Уставноправна оцена спроведеног поступка у овој кривичноправној ствари, заснована на пракси Уставног суда, као и Европског суда за људска права потврђује да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року. Уставни суд је закључио да је поступање Општинског суда у Ивањици да правовремено и ефикасно поступа довело до тога да је поступак у коме је одлучивано само о трошковима кривичног поступка трајао осам година и седам месеци.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну

жалбу усвојио и утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава, као у тачки 1. изреке.

Применом одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете, на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

7. Уставни суд је закључио да ову одлуку због њеног значаја за заштиту људских права и слобода зајемчених Уставом објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду.

8. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-135/2009 од 10. фебруара 2011. године (,Службени гласник РС“, број 21/11)

Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, нису повређена посебна права окривљеног и право на једнаку заштиту права и правно средство из члан 33. став 5. и члана 36. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Горана Јанковића и утврђује да је пресудом Општинског суда у Мионици К. 49/07 од 17. октобра 2007. године и пресудом Округног суда у Ваљеву Кж. 434/08 од 15. јула 2008. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

2. Поништава се пресуда Округног суда у Ваљеву Кж. 434/08 од 15. јула 2008. године и одређује да Апелациони суд у Београду донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац уставне жалбе изјавио против пресуде Општинског суда у Мионици К. 49/07 од 17. октобра 2007. године.

Образложење

1. Горан Јанковић из Мионице је, преко пуномоћника Предрага Савића, адвоката из Београда, 3. октобра 2008. године Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Општинског суда у Мионици К. 49/07 од 17. октобра 2007. године и пресуде Округног суда у Ваљеву Кж. 434/08 од 15. јула 2008. године, због повреде права на правично суђење, посебних

права окривљеног и права на једнаку заштиту права и правно средство, зајемчених чланом 32. став 1, чланом 33. став 5. и чланом 36. Устава Републике Србије.

Подносилац наводи: да је пресудом Општинског суда у Мионици К. 49/07 од 17. октобра 2007. године оглашен кривим за кривично дело угрожавања јавног саобраћаја из члана 289. став 3. у вези става 1. Кривичног законика; да му је изречена условна осуда тако што му је утврђена казна затвора у трајању од четири месеца, која се неће извршити ако у периоду од једне године од правноснажности пресуде не изврши ново кривично дело; да је пресуда донета уз занемаривање битних чињеница утврђених у спроведеном кривичном поступку; да је пресуда резултат грубе повреде Законика о кривичном поступку и уставних права подносиоца, јер се ради о очигледној произвољности и арбитрарности у поступању судова приликом доношења одлука, пошто су занемарили доказе који иду у прилог окривљеном и терете оштећеног као извршиоца кривичног дела за које је подносилац уставне жалбе осуђен; да су на наведени начин повређена назначена уставна права подносиоца, због чега је предложио да Уставни суд учињену повреду права утврди и поништи оспорене пресуде.

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.

Одредбом члана 32. став 1. Устава зајемчено је право сваког да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Одредбом члана 33. став 5. Устава је утврђено да свако коме се суди за кривично дело има право да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, испитује сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране. Одредбама члана 36. Устава је утврђено: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (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 (став 2).

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. У спроведеном поступку, Уставни суд је извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Оспореном пресудом Општинског суда у Мионици К. 49/07 од 17. октобра 2007. године подносилац уставне жалбе је оглашен кривим за кривично дело угрожавање јавног саобраћаја из члана 289. став 3. у вези става 1. Кривичног законика „извршеног 29. августа 2006. године око 16 часова у селу Клашнић, на локалном путу Радобих–Шушеока–Белошевац, тако што је управљајући теретним моторним возилом марке ФАП 1616, власништво предузећа 'Костић' д. о. о. Мионица, супротно одредби члана 45. Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима, крећући се брзином од 40 км/ч, а која брзина је била неприлагођена стању пута, видљивости, прегледности, атмосферским приликама... своје возило није држао ближе десној ивици коловоза, већ се кретало из зоне средине коловоза, па је доласком у једну оштру кривину налево предњим левим ивично-габаритним делом свог возила ударио у предњи леви део путничког возила марке голф тас“, којим је из супротног смера, а такође на непрописан начин управљао оштећени Ј. В. ... који је том приликом задобио лаке телесне повреде“. Стога му је суд изрекао условну осуду, тако што му је утврдио казну затвора у трајању од четири месеца, која се неће извршити уколико у периоду од једне године од правноснажности пресуде не изврши ново кривично дело. Овом пресудом подносилац је обавезан и на плаћање трошкова кривичног поступка.

У оспореној пресуди првостепени суд је констатовао: да је до удеса дошло у оштрој кривини удесно, гледано из правца кретања оштећеног Ј. В.; да је ширина коловоза на месту удеса 4,60 м; да је коловоз без разделне линије; да је возило оштећеног у тој непрегледној кривини налетело на возило окривљеног (подносиоца уставне жалбе); да је до примарног контакта возила која су учествовала у незгоди дошло у тачки која је на бочној удаљености од 3,30 м. од десне и на 1,30 м. од леве ивице коловоза, гледано из правца кретања оштећеног; да су возила при удесу заклапала угао од 25 до 30 степени; да је у сударном моменту возило оштећеног било у зони средине коловоза, више на својој левој половини; да је возило окривљеног било својим задњим левим делом у зони средине коловоза, а предњим левим ивично габаритним делом на бочној удаљености од 3,30 м. од своје леве ивице коловоза; да је брзина кретања оба возила била приближна (40, 5 км/ч и 41 км/ч); да су критичном приликом оба возача својим пропустима узроковала настанак саобраћајне незгоде, јер при приближавању и при започињању кретања кроз критичну кривину нису прилагодили брзине и правац кретања својих возила конкретним неповољним временским условима, малом радијусу кривине, релативно уској ширини коловоза, малој даљини јасне прегледности и због кише смањеној видљивости; да је оштећени у удесу задобио лаке телесне повреде.

Суд је закључио да је подносилац уставне жалбе крив за предметну незгоду и изрекао му условну осуду, узимајући, при томе, као једну од олакшавајућих околности то што постоји допринос оштећеног настанку ове саобраћајне незгоде. У налазу судског вештака саобраћајне струке, на основу кога је суд донео пресуду, констатовано је, између осталог: да су димензије путничког возила оштећеног 3,99 x 1,66 м; да су димензије

возила окривљеног 8,36 м. х 2, 45 м. (према скици саобраћајне полиције коју је вештак у том делу прихватио); да је у моменту судара голф био у у зони средине коловоза, више на својој левој половини коловоза, у благо закошеном положају у лево, са својим предњим десним ивично-габаритним делом на бочној удаљености од око 1,70 м. од своје десне ивице коловоза и са својим левим ивично-габаритним делом на бочној удаљености од око 1,30 м. од своје леве ивице коловоза, да на правцу кретања голфа нису евидентирани никакви трагови кочења ... док је камион ФАП у тренутку контакта возила био у фази форсираног кочења започетог за око 1,5 м. пре локације места судара, у закошеном положају у десно под оштрим углом од око 30 степени у десно у односу на подужну осу коловоза, већим својим делом у зони своје десне половине коловоза, својим предњим десним делом у зони своје десне банке и зоном својег задњег левог дела у зони средине коловоза... са својим предњим левим ивично-габаритним делом на бочној удаљености од око 3,30 м. од своје леве ивице коловоза и својим предњим десним ивично-габаритним делом на својој десној банкени на бочној удаљености од око 0,5 м. од своје десне ивице коловоза...“; да закључак вештака гласи: „Критичном приликом и возач возила голф – ошт. Ј. В. и возач камиона фап“ – осум. Ј. Г. су својим пропустима узроковали настанак предметне саобраћајне незгоде, из разлога што при приближавању и при започињању кретања кроз критичну кривину, брзину и правац кретања својих возила нису прилагодили конкретним неповољним путно-временским условима, тј. малом радијусу критичне кривине, релативно уској ширини влажног асфалтног коловоза (4,60 м), малој даљини јасне прегледности и због кише смањеној видљивости“.

Окружни суд у Ваљевоу је 15. јула 2008. године, решавајући о жалби подносиоца против првостепене пресуде, донео оспорену пресуду Кж. 434/08 којом је жалбу подносиоца одбио као неосновану и првостепену пресуду потврдио. У образложењу ове пресуде, другостепени суд је у потпуности прихватио ставове и разлоге првостепеног суда, оцењујући: да је првостепени суд правилно и на ваљан начин утврдио чињенично стање; да је првостепени суд правилно оценио изведене доказе; да је правилно утврђен степен виности окривљеног (нехат) у односу на почињено кривично дело; да је правилна одлука о кривичној санкцији и трошковима поступка. При томе, другостепени суд је оценио као неосноване наводе жалбе окривљеног да се критични догађај десио на половини коловозне траке којом се он кретао и констатовао да се теретно возило окривљеног у моменту форсираног кочења налазило у зони средине коловоза а не у десној саобраћајној траци, а да је оштећени својим начином вожње допринео саобраћајној незгоди, јер је возио средином коловоза, што је првостепени суд приликом доношења одлуке о кривичној санкцији имао у виду и правилно ценио као олакшавајућу околност на страни окривљеног.

Правноснажним решењем Општинског органа за прекршаје Мионица Уп. 551/08 од 18. јула 2008. године утврђено је да је окривљени Ј. В. (оштећени у кривичном поступку) починио прекршај из члана 227. став 1. тачка 5)

Закон о основама безбедности саобраћаја на путевима тиме „што је дана 29. августа 2006. године у 16,00 часова у селу Клашнић на путу Радобић–Шушеока управљао путничким возилом марке Голф... и кретао се из правца Белошевца према Радобићу и у кривини пута која се из његовог смера кретања пружа удесно прешао је на леву половину коловоза, тј. својим возилом се није кретао десном страном коловоза у смеру кретања“. Овим решењем Ј. В. је кажњен новчаном казном у износу од 3.000 динара, а у односу на наводе из захтева за покретање прекршајног поступка против Ј. В. којим му је на терет стављено да је дана 29. августа 2006. године у 16,00 часова, у селу Клашнић, управљајући својим возилом изазвао саобраћајну незгоду судара са теретним возилом којим је управљао Горан Јанковић, тако што је прешао на леву страну коловоза, прекршајни поступак је обустављен, јер је прекршајни орган сматрао да нема доказа да је окривљени Ј. В. изазвао саобраћајну незгоду услед преласка својим возилом на леву страну коловоза.

У образложењу овог прекршајног решења је наведено да је окривљени Ј. В. својим возилом ушао у кривину неприлагођеном брзином, иако је као возач могао и морао знати да та брзина може узроковати немогућност савладавања кривине и прелазак на леву страну коловоза, до чега је у конкретном случају и дошло. Немогућност кажњавања окривљеног Ј. В. за изазивање саобраћајне незгоде у овом прекршајном поступку је формалне природе, из разлога што је у поступку утврђено да је узрок саобраћајне незгоде неприлагођена брзина возила Ј. В., али првостепени орган за прекршаје није овлашћен да врши ни објективно ни субјективно преиначење захтева, па је утврђена прекршајна одговорност Ј. В. само за кретање возила левом страном коловоза јер је у поступку утврђено да се окривљени својим возилом налазио на тој страни у моменту када је дошло до контакта његовог возила са теретним возилом којим је управљао Горан Јанковић, овде подносилац уставне жалбе.

4. 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 пресуда, било је прописано: да овај законик утврђује правила са циљем да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које предвиђа кривични закон и на основу законито спроведеног поступка (члан 1); да нико не може да буде гоњен и кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или је за то дело поступак против њега правноснажно обустављен или оптужба правноснажно одбијена (члан 6. став 1); да ако се подаци вештака о њиховом налазу битно разилазе или ако је њихов налаз нејасан, непотпун или у противречности сам са собом или са извиђеним околностима, а ти се недостаци не могу отклонити поновним испитивањем вештака, обновиће се вештачење са другим вештацима (члан 122); да ако у мишљењу вештака има противречности или недостатака или се појави основана сумња у тачност датог мишљења, а ти се недостаци или сумња не могу отклонити поновним испитивањем вештака, затражиће се мишљење

других вештака (члан 123); да ће суд одређено и потпуно изнети које чињенице и из којих разлога узима као доказане или недоказане, дајући при томе нарочито оцену веродостојности противречних доказа, из којих разлога није уважио поједине предлоге странака, из којих разлога је одлучио да се не саслуша непосредно сведок или вештак чији је исказ, односно описани налаз и мишљење прочитан без сагласности странака (члан 337. став 2), којим разлозима се руководио при решавању правних питања, а нарочито при утврђивању да ли постоји кривично дело и кривична одговорност оптуженог и при примењивању одређених одредаба закона на оптуженог и његово дело (члан 361. став 1. тачка 7); да битна повреда одредаба кривичног поступка постоји ако је изрека пресуде неразумљива, противречна сама себи или разлозима пресуде, или ако пресуда нема уопште разлога или у њој нису наведени разлози о одлучним чињеницама или су ти разлози потпуно нејасни или у знатној мери противречни, или ако о одлучним чињеницама постоји знатна противречност између оног што се наводи у разлозима пресуде о садржини исправа или записника о исказима датим у поступку и самих тих исправа или записника (члан 368. став 1. тачка 11)).

Закон о основама безбедности саобраћаја на путевима („Службени лист СФРЈ“, бр. 50/88, 63/88, 80/89, 29/90 и 11/91, „Службени лист СРЈ“, бр. 34/92, 13/93, 24/94, 41/94, 28/96 и 3/02 и „Службени гласник РС“, број 101/05), који је био на снази у време доношења оспорених пресуда, прописивао је, између осталог: да се возило креће десном страном коловоза у смеру кретања (члан 41. став 1); да је возач дужан да возило у кретању држи што ближе десној ивици коловоза и на толикој удаљености од ње да, с обзиром на брзину кретања возила, услове саобраћаја и на стање и особине пута, не угрожава друге учеснике у саобраћају и не излаже себе опасности (члан 41. став 2); да је возач дужан да брзину кретања возила прилагоди особинама и стању пута, видљивости, прегледности, атмосферским приликама, стању возила и терета, густини саобраћаја и другим саобраћајним условима, тако да возило може благовремено да заустави пред сваком препреком коју, под датим условима, може да предвиди (члан 45. став 1); да ће се новчаном казном од 3.000 до 20.000 динара или казном затвора до 30 дана казнити, између осталог, за прекршај возач који се не креће десном страном коловоза у смеру кретања (члан 41. став 1) или који возило у кретању држи противно одредбама члана 41. став 2. овог закона (члан 227. став 1. тачка 5)); да ће се, ако је прекршајем из става 1. овог члана изазвана непосредна опасност за другог учесника у саобраћају или проузрокована саобраћајна незгода, учинилац прекршаја казнити новчаном казном од 8.000 до 40.000 динара или казном затвора до 60 дана (члан 227. став 2).

Чланом 289. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 и 107/05), који се примењује од 1. јануара 2006. године, прописано је кривично дело угрожавање јавног саобраћаја, и гласи: „Учесник у саобраћају на путевима који се не придржава саобраћајних прописа и тиме тако угрози јавни саобраћај да доведе у опасност живот или тело људи или имовину већег обима, па услед тога код другог наступи лака телесна повреда или

проузрокује имовинску штету која прелази износ од двеста хиљада динара, казниће се затвором до три године (став 1); ко се не придржава саобраћајних прописа и тиме угрози железнички, бродски, трамвајски, тролејбуски, аутобуски саобраћај или саобраћај жичаром тако да доведе у опасност живот или тело људи или имовину већег обима, казниће се затвором од шест месеци до пет година (став 2); ако је дело из ст. 1. и 2. овог члана учињено из нехата, учинилац ће се казнити новчаном казном или затвором до једне године (став 3)“.

5. Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд је најпре констатовао да је у поступку по уставној жалби надлежан само да утврђује да ли је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење дошло до повреде или ускраћивања људских или мањинских права и слобода зајемчених Уставом, односно да начелно није надлежан да испитује законитост одлука редовних судова и врши оцену утврђених чињеница и изведених доказа у поступку који је претходио подношењу уставне жалбе, а на којима се заснива оспорена судска одлука. Задатак Уставног суда је да испита да ли је кривични поступак у целини био правичан на начин утврђен чланом 32. став 1. Устава. Иако јемства садржана у праву на правично суђење нису нужно истоветна у споровима у којима се одлучује о грађанским правима и обавезама, на једној страни, и у предметима у којима се расправља о кривичној оптужби, на другој страни (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Dombo Beheer V. V. ĩroĳiv Холандије*, од 27. октобра 1993. године, серија А, по 274), Суд истиче да појам правичног поступка подразумева једнакост оружја, постојање начела расправности и обавезу образложења судских одлука, с тим да се у кривичном поступку овим јемствима додају претпоставка невиности и права одбране.

Уставни суд подсећа да је обавеза инстанционих судова да делотворно испитају доказне предлоге странака и да оцене њихов значај приликом доношења одлуке (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Kraska ĩroĳiv Швајцарске*, од 19. априла 1993. године, § 30). Због тога је један од битних елемената права на правично суђење и право на образложену судску одлуку (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Ruiz Torija ĩroĳiv Шпаније*, од 9. децембра 1994. године, § 29). Приликом давања одговора на питање да ли образложење судске одлуке задовољава стандарде права на правично суђење, требало би водити рачуна о околностима конкретног случаја и природи одређене одлуке. Иако обавеза образложења судске одлуке не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете аргументе (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Van der Hurk ĩroĳiv Холандије*, од 19. априла 1994. године, § 61), Уставни суд указује да повреда права на правично суђење постоји ако у образложењу нису са довољном прецизношћу наведени разлози на којима се одлука заснива (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Hadjianastassiou ĩroĳiv Грчке*, од 16. децембар 1992. године, § 33).

Имајући у виду да првостепени суд утврђује чињенично стање које је од значаја за доношење одлуке и да оцењује доказе о постојању битних чињеница, Уставни суд налази да је у конкретном случају Општински суд у Мионици имао обавезу да у образложењу оспорене пресуде К. 49/07 од 17. октобра 2007. године изнесе кључне аргументе на којима темељи своју одлуку и да, у случају постојања одређених доказа који потврђују, односно негирају неку одлучну чињеницу, изложи разлоге због којих такве доказе прихвата и на који начин је ту одлучну чињеницу ван сваке сумње утврдио. У конкретном случају, иако у налазу вештака стоји да за возило оштећеног нису постојали било какви трагови кочења, док је за возило окривљеног утврђено да је форсирано кочило пре и током незгоде, првостепени суд је прихватио мишљење вештака да су критичном приликом оба возача својим пропустима узроковала настанак саобраћајне незгоде, при чему од вештака није захтевао да се одређено изјасни чији пропусти су непосредно довели до судара. Услед тога постоји знатна противречност између изреке пресуде у којој је наведено да је окривљени „предњим левим ивично – габаритним делом свог возила ударио у предњи леви део путничког моторног возила...“, и образложења одлуке, као и скице међусобног положаја возила у тренутку контакта која је приложена налазу вештака.

Уставни суд сматра да је првостепени суд пропустио да изврши оцену веродостојности противречних доказа и да наведе јасне разлоге због којих је одлучну чињеницу о кривици оптуженог за предметни судар узео као доказану. Првостепени суд је био дужан да противречности између налаза вештака и очигледних околности, као и сумњу у тачност датог мишљења отклони поновним испитивањем вештака, а ако то не би било могуће, да одреди другог вештака који ће обавити ново вештачење. Стога, по оцени Уставног суда, Општински суд у Мионици у конкретном случају није дао јасне, довољне и уставноправно прихватљиве разлоге за своје правно становиште у погледу одлучних чињеница које су од значаја за утврђивање да ли је оптужени учинио кривично дело.

Имајући у виду да се у поступку по уставној жалби испитује да ли је кривични поступак у целини био правичан, Уставни суд је разматрао да ли је суд више инстанце у поступку по правном леку уклонио евидентне пропусте првостепеног суда на које му је указано. Наиме, окривљени је, поред осталог, у жалби против пресуде Општинског суда у Мионици К. 49/07 од 17. октобра 2007. године истакао: да је до удеса дошло на половини коловозне траке којом се кретао окривљени (подносилац уставне жалбе); да је возило оштећеног прешло на своју леву страну коловоза, у траку којом се окривљени кретао; да на месту удеса нема трагова кочења оштећеног; да на страни окривљеног нема доприноса настанку незгоде, осим лаконске и паушалне оцене у закључку вештака.

Уставни суд истиче да је приликом оцене да ли образложење одлуке суда правног лека испуњава стандарде права на правично суђење, неопходно сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлуке нижег суда (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Helle йройив Финске*, од

19. децембра 1997. године, § 60). С обзиром на то да првостепени суд није на задовољавајући начин расправио аргументе окривљеног (Европска комисија за људска права, одлука у предмету: *Fouquet и ројив Француске*, од 12. октобра 1994. године, § 38), Уставни суд истиче да је другостепени суд био дужан да размотри наводе које је окривљени изнео у жалби. Међутим, Окружни суд у Ваљеу је оценио као неосноване наводе које је окривљени изнео у жалби, при чему није дао изричит и јасан одговор на противречности на које је указао окривљени (Европског суда за људска права, одлука у предметима: *Hiro Balani и ројив Шпаније*, од 9. децембра 1994. године, § 28 и *Higgins и остали и ројив Француске*, од 19. фебруар 1998. године, § 43). Полазећи од тога, Уставни суд сматра да Окружни суд у Ваљеу није дао јасне, довољне и уставноправно прихватљиве разлоге у погледу свих чињеница које су од значаја за доношење одлуке у овом кривичном поступку, већ је, штавише, експлицитно оценио неоснованим наводе жалбе окривљеног да се критични догађај десио искључиво на половини коловозне траке којом се он кретао, иако таква тврдња сасвим јасно проистиче из приложеног налаза вештака.

На основу изложеног, Уставни суд је закључио да оспорене пресуде Општинског суда у Мионици К. 49/07 од 17. октобра 2007. године и Окружног суда у Ваљеу Кж. 434/08 од 15. јула 2008. године нису образложене на начин који задовољава услове из члана 32. став 1. Устава, односно не задовољавају стандарде правичног суђења, успостављене уставносудском праксом и праксом Европског суда за људска права.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да је оспореним пресудама повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је у том делу уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), и одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

6. У односу на истицање повреде уставног права зајемченог одредбом члана 33. став 5. Устава, Уставни суд оцењује да је подносилац уставне жалбе у спроведеном кривичном поступку искористио своје уставно право да сам или преко браниоца изнесе доказе у своју корист, испита сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране

Оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта одредаба члана 36. Устава, Уставни суд налази да подносиоцу уставне жалбе није повређено право на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. став 1. Устава, јер се ни из оспорених аката, нити из других доказа приложених уз уставну жалбу такав закључак није могао извести. Наиме, Уставни суд констатује да је услов који мора постојати да би се могла утврдити повреда права на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. став 1. Устава – различито поступање судова у истој чињеничној и правној ситуацији.

У односу на повреду права из члана 36. став 2. Устава, Уставни суд налази да је подносилац уставне жалбе имао уставно и законско право на доношење жалбе против пресуде Општинског суда у Мионици К. 49/07 од 17. октобра 2007. године, које је искористио и на основу кога је донета оспорена

пресуда Окружног суда у Ваљеу Кж. 434/08 од 15. јула 2008. године. Уставни суд констатује да на описани начин подносиоцу није повређено право на правно средство, јер је о жалби против пресуде првостепеног суда, одлуку донео другостепени суд, чиме је, по оцени овог Суда, задовољено наведено Уставом зајемчено људско право подносиоца. Чињеница да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, не значи аутоматски и повреду Уставом зајемченог права на правно средство.

Из изнетих разлога, Уставни суд је уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, и одлучио као у другом делу тачке 1. изреке.

7. Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде права из тачке 1. изреке могу отклонити само поништајем оспорене пресуде Окружног суда у Ваљеу Кж. 434/08 од 15. јула 2008. године и одређивањем да сада надлежни суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац уставне жалбе изјавио против оспорене пресуде Општинског суда у Мионици К. 49/07 од 17. октобра 2007. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке

8. Имајући у виду да су уставноправна питања која су разматрана у овој одлуци од ширег значаја за остваривање уставности и законитости, 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“.

9. На основу изложеног и одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1157/2008 од 14. априла 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 61/11)

Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Усваја се уставна жалба Јована Николића и утврђује да је решењем Општинског суда у Врбасу Кв. 54/09 од 1. априла 2009. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, гарантовано одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

О б р а з л о ж е њ е

1. Јован Николић из Новог Сада, преко пуномоћника Срђана Лакића, адвоката из Новог Сада, поднео је Уставном суду 8. маја 2009. године уставну жалбу против решења Општинског суда у Врбасу Кв. 54/09 од 1. априла 2009. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Подносилац уставне жалбе наводи да је као оштећени у кривичном поступку који се водио пред Општинским судом у Врбасу у предмету Ки. 65/08, након одустанка Општинског јавног тужиоца од даљег кривичног гоњења окривљеног, преузео кривично гоњење против А. Б. због кривичног дела тешко дело против безбедности саобраћаја. Поступајући истражни судија изразио је неслагање са предлогом оштећеног као тужиоца за допуну истраге, па је ванрасправно кривично веће 1. априла 2009. године донело решење Кв. 54/09, којим је неслагање истражног судије усвојило као основано. Подносилац уставне жалбе истиче да је оспорено решење донело веће које није било прописно састављено, с обзиром на то да га је чинило двоје, уместо троје судија, како је законом прописано, као и да је решење потписао в. д. председника суда, уместо председник већа, чиме му је, по његовом мишљењу, повређено право на правично суђење. Предлаже да се утврди повреда означеног права, оспорени акт поништи, утврди право подносиоца на накнаду штете, обавезе суд на накнаду трошкова поступка по уставној жалби и одлука Уставног суда објави.

2. Одредбом 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.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се позива подносилац уставне жалбе, свакоме је зајемчено право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

3. Увидом у оспорени акт Уставни суд је утврдио да је Општински суд у Врбасу 1. априла 2009. године донео решење Кв. 54/09 којим је усвојио као основано неслагање поступајућег истражног судије са предлогом оштећеног као тужиоца за допуну истраге која се водила пред тим судом под бројем Ки. 65/08 против А. Б. због кривичног дела тешко дело против безбедности јавног саобраћаја из члана 297. став 4. у вези кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја из члана 289. став 3. у вези става 1. Кривичног закона Републике Србије.

У уводу оспореног решења је наведено да је „Општински суд у Врбасу, поступајући у кривичном већу у саставу од в. д. председника суда Б. П. као председника већа, судије В. З. М. као чланова већа са ВСС С. Т. записничарем, у кривичном поступку ..., након одржане седнице већа, донео ...“. Решење је потписао „в. д. председник суда Б. П. с. р.“.

4. Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07,

122/08 и 20/09), важећим у време доношења оспореног решења, било је, између осталог, прописано: да се кривични поступак покреће по захтеву овлашћеног тужиоца, да је за кривична дела за која се гони по службеној дужности овлашћени тужилац јавни тужилац, а за кривична дела за која се гони по приватној тужби овлашћени тужилац је приватни тужилац и да ако јавни тужилац нађе да нема основа за покретање или продужење кривичног поступка, на његово место може ступити оштећени као тужилац, под условима одређеним овим закоником (члан 19); да првостепени судови, у већу састављеном од тројице судија, одлучују о жалбама против решења истражног судије и других решења кад је то одређено овим закоником, доносе одлуке у првом степену ван главног претреса и стављају предлоге у случајевима предвиђеним у овом закоником или у другом закону (члан 24. став 6); да оштећени као тужилац и приватни тужилац могу истражном судији надлежног суда поднети захтев да спроведе истрагу, односно предлог да истрагу допуни, а у току истраге они могу истражном судији стављати и друге предлоге и да се у погледу покретања, спровођења, прекида и обуставе истраге, сходно примењују одредбе овог законика које се односе на покретање и вођење истраге по захтеву јавног тужиоца (члан 259. ст. 1. и 2); да странке и оштећени могу до завршетка главног претреса предлагати да се извиде нове чињенице и прибаве нови докази, а могу поновити и оне предлоге које је председник већа или веће раније одбило (члан 326. став 4). Поред тога, једно од основних начела на којима почива кривични поступак у Републици Србији, а које је садржано у члану 1. став 1. Законика, је да овај законик утврђује правила са циљем да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које предвиђа кривични закон и на основу законито спроведеног поступка.

5. Полазећи од наведеног циља кривичног поступка и Уставом утврђене садржине права на правично суђење, Уставни суд и овом приликом указује да се уставне гаранције из члана 32. став 1. Устава у кривичном поступку пре свега односе на окривљеног. Међутим, имајући у виду процесни положај оштећеног као тужиоца који, сагласно одредби члана 19. став 3. Законика, под одређеним условима има својство странке у поступку којој Законик даје право да у фази истраге истражном судији поднесе, између осталог, предлог да истрагу допуни извођењем нових доказа, то, по оцени Уставног суда, значи да постоји и обавеза надлежног суда да о поднетом предлогу одлучи у складу са прописаним правилима поступка, а којима се уређује и састав суда који у таквим случајевима, ван главног претреса, одлучује.

Како се уставном жалбом истиче да оспорени акт суд није донео у прописаном саставу, Уставни суд је, имајући у виду претходно изнето, оценио да је подносилац уставне жалбе у конкретном случају био овлашћен за њено изјављивање у циљу заштите зајемченог права на правично суђење, које обухвата и право свакога да одлуку донесе законом установљени суд.

6. Оцењујући основаност истакнуте повреде уставног права, Уставни суд је увидом у оспорени акт утврдио да је решење Општинског суда у

Врбасу Кв. 54/09 од 1. априла 2009. године донело ванрасправно веће тог суда у саставу од двоје судија (председник већа и један члан већа), уместо у саставу од троје судија, како је то прописано одредбом члана 24. став 6. Законика о кривичном поступку. У том смислу, Уставни суд је оценио да су основани наводи подносиоца уставне жалбе којима се указује на неправилан састав већа које је донело оспорено решење. Са друге стране, оцена Суда је да се не могу прихватити као основани наводи подносиоца о томе да је истакнута повреда права учињена тиме што је оспорени акт потписао в. д. председника суда, а не председник поступајућег ванрасправног већа, јер је председник поступајућег већа судија који је истовремено обављао и функцију вршиоца дужности председника суда.

Полазећи од изнете оцене у погледу састава суда који је донео оспорени акт, Уставни суд је утврдио да је решењем Општинског суда у Врбасу Кв. 54/09 од 1. априла 2009. године подносиоцу уставне жалбе повређено право из члана 32. став 1. Устава, јер о неслагању истражног судије са предлогом подносиоца уставне жалбе да се истрага допуни суд није одлучивао у прописаном саставу, из чега следи да оспорено решење није донео законом установљени суд. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу усвојио.

7. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе да Уставни суд одреди начин отклањања штетних последица насталих учињеном повредом зајемченог права, Уставни суд указује да се могућност странака у кривичном поступку да предлажу извођење доказа не исцрпљује у фази истраге, већ, према одредби члана 326. став 4. Законика о кривичном поступку, странке и оштећени могу до завршетка главног претреса предлагати да се извиде нове чињенице и прибаве нови докази, а могу поновити и оне предлоге које је председник већа или веће раније одбило. Стога доношењем оспореног акта којим је, како је Уставни суд утврдио, учињена повреда права за подносиоца уставне жалбе нису наступиле штетне последице, јер је све доказне предлоге које је изнео у предлогу за допуну истраге имао право да понови током главног претреса, те зато нема ни основа да Уставни суд одреди начин отклањања штетних последица, како то предлаже подносилац уставне жалбе. Уставни суд налази да је у конкретном случају одлука којом се уставна жалба усваја довољна сатисфакција за учињену повреду права.

8. Коначно, полазећи од тога да се сагласно члану 6. Закона о Уставном суду у поступку пред Уставним судом не плаћа такса и да се, према члану 83. став 1. овог закона, уставна жалба не мора подносити преко стручног лица – адвоката, Суд налази да не постоји законска обавеза да се подносиоцима уставне жалбе накнаде трошкови њеног састављања, како је то уставном жалбом тражено.

9. Имајући у виду да су уставноправна питања која су разматрана у овој одлуци од ширег значаја за остваривање уставности и законитости, Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, закључио да се Одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

10. У складу са претходно изнетим, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-704/2009 од 2. јуна 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 97/11)

Повреда права на слободу и безбедност из члана 27. став 3. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Милана Петровића и утврђује да је у поступку по жалби на решење Окружног суда у Суботици Кв. 237/09 од 15. октобра 2009. године повређено Уставом гарантовано право подносиоца из члана 27. став 3. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

2. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

О б р а з л о ж е њ е

1. Милан Петровић из Суботице, преко пуномоћника Виктора Јухаса Ђурића, адвоката из Суботице, поднео је Уставном суду 16. новембра 2009. године уставну жалбу против решења Врховног суда Србије Кж. 3028/09 од 4. новембра 2009. године и решење Окружног суда у Суботици Кв. 237/09 од 15. октобра 2009. године, због повреде права зајемчених одредбама члана 27. ст 1. и 3. и члана 32. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи: да су оспорена решења о продужењу притвора донета без претходног саслушања окривљеног, као што је прописано одредбама чл. 142. и 146. Законика о кривичном поступку, чиме је повређено подносиочево право из члана 27. став 1. Устава; да је Врховни суд Србије, решавајући о жалби подносиоца против решења о продужењу притвора Окружног суда у Суботици Кв. 237/09 од 15. октобра 2009. године, повредио Уставом гарантовано право подносиоца из члана 27. став 3. Устава тиме што није хитно размотрио уложену жалбу већ је одлуку о жалби доставио подносиоцу тек 23 дана након њеног изјављивања; да у оспореном другостепеном решењу Врховни суд Србије није размотрио наводе жалбе подносиоца да оптужница против њега није ступила на правну снагу, због чега му оспореним решењем притвор није могао бити продужен за највише два месеца, чиме је повређено право подносиоца из члана 32. став 1. Устава. Предложио је да се утврди повреда означених права и подносиоцу досуде трошкови заступања пред Уставним судом.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа

или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку извршио увид у оспорена решења и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у конкретном предмету:

Истражни судија Окружног суда у Суботици је у истражном предмету против подносиоца уставне жалбе и још двојице осумњичених, донео 4. фебруара 2009. године решење о одређивању притвора подносиоцу Кри. 272/08, због два кривична дела тешко убиство из члана 114. тачка 4) у вези члана 33. Кривичног законика, из разлога предвиђених у члану 142. став 1. тач. 3) и 5) Законика о кривичном поступку.

Током истражног поступка, окривљеном (подносиоцу уставне жалбе) је притвор продужен решењем већа Окружног суда у Суботици Кв. 42/09 од 3. марта 2009. године за најдуже два месеца и решењем Врховног суда Србије Кр. 249/09 од 30. априла 2009. године за најдуже три месеца, по основама по којима је притвор и одређен.

После предаје оптужнице суду, притвор је подносиоцу продужен решењима већа Окружног суда у Суботици Кв. 125/09 од 18. јуна 2009. године, Кв. 154/09 од 17. јула 2009. године, Кв. 178/09 од 17. августа 2009. године и Кв. 208/09 од 14. септембра 2009. године, сваки пут најдуже за 30 дана, по основама прописаним чланом 142. став 1. тач. 3) и 5) ЗКП.

Окружни суд у Суботици је, преиспитујући по службеној дужности одлуку о притвору, у складу са одредбом члана 146. став 2. у вези става 1. и члана 142а став 1. ЗКП, оспореним решењем Кв. 237/09 од 15. октобра 2009. године, на основу члана 142. став 1. тач. 3) и 5) ЗКП, продужио притвор подносиоцу за најдуже два месеца. На ово решење бранилац подносиоца је уложио жалбу 21. октобра 2009. године.

Врховни суд Србије је решењем Кж. 3028/09 од 4. новембра 2009. године жалбу подносиоца одбио као неосновану. Ово решење достављено је првостепеном суду 12. новембра 2009. године а подносиоцу уставне жалбе 13. новембра 2009. године.

4. Одредбама члана 27. Устава утврђено је: да свако има право на личну слободу и безбедност, а лишење слободе допуштено је само из разлога и у поступку који су предвиђени законом (став 1); 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 (став 3).

Одредбом члана 32. став 1. Устава зајемчено 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, основности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 141. став 2. Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/02 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 122/08, 20/09 и 72/09) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је 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. Према одредби члана 142а ЗКП, одлуку о одређивању притвора истражни судија или веће доноси по саслушању окривљеног, а одлука о продужењу или укидању притвора доноси се у седници већа, изузев у случају из члана 145. овог законика. Чланом 146. ЗКП прописано је: да се после предаје оптужнице суду до завршетка главног претреса, одлука о одређивању, продужењу или укидању притвора доноси у складу са чланом 142а овог законика (став 1); да је веће дужно да и без предлога странака испита да ли још постоје разлози за притвор и да донесе решење о продужењу или укидању притвора, по истеку сваких тридесет дана до ступања оптужнице на правну снагу, а по истеку свака два месеца након ступања оптужнице на правну снагу (став 2). Одребама члана 143. ЗКП је прописано: да се притвор одређује решењем надлежног суда (став 1); да против решења о притвору странке могу изјавити жалбу већу (члан 24. став 6), и да се жалба, решење о притвору и остали списи достављају одмах већу, а жалба не задржава извршење решења (став 4); да, ако се истражни судија не сложи са предлогом јавног тужиоца о одређивању притвора, затражиће да о томе одлучи веће (члан 24. став 6), а против решења већа којим се одређује притвор странке могу изјавити жалбу, која не задржава извршење решења, с тим да се у погледу предаје решења и изјаве жалбе примењују одредбе ст. 3. и 4. овог члана (став 5); да је у случајевима из ст. 4. и 5. овог члана веће које одлучује о жалби дужно да донесе и достави одлуку у року од 48 сати (став 6).

5. Уставни суд указује да је у више донетих одлука (видети, поред осталих, одлуке у предметима: Уж-226/2008, Уж-687/2008 и Уж-1429/2008) дао тумачење права заштићених одредбама члана 27. Устава и заузео правни став о критеријумима на основу којих се утврђује да ли повреда ових права постоји или не, па су, у овом уставносудском предмету, у поступку оцене, примењени већ заузети ставови.

6. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби, а полазећи од садржине одредаба члана 27. ст. 1. и 3. Устава, којима се гарантује право на слободу и безбедност, односно право на судску заштиту лица којима је одређен притвор, Уставни суд је утврдио да, поред осталог, ове уставне одредбе упућују да су судови дужни да хитно одлуче о законитости лишења слободе. Такође, и одредбом члана 141. став 2. Законика о кривичном поступку налаже се свим органима који учествују у кривичном поступку да поступају са нарочитом хитношћу, ако се окривљени налази у притвору. Одредбом члана 27. став 1. Устава и одредбом члана 142. став 2. Законика

о кривичном поступку утврђени су услови под којима неком лицу за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити одређен притвор. У том смислу, ове одредбе Устава, по оцени Уставног суда, односе се на доношење иницијалног решења о одређивању притвора од стране истражног судије или надлежног кривичног већа суда, а не и на продужење притвора. Несумњиво је, према ставу Уставног суда, да се рок од 48 часова за доношење и достављање одлуке о жалби на притвор из члана 30. став 3. Устава и члана 143. ст. 6. и 7. ЗКП односи на решење о одређивању притвора, а не на одлуку о жалби на решење о продужењу притвора, док за одлуку о жалби на решење о продужењу притвора такво временско ограничење не постоји (члан 144). Међутим, Уставни суд оцењује да овако јасно постављен рок од 48 сати за доношење и достављање одлуке о жалби на решење о одређивању притвора упућује да и свака следећа одлука којом се одлучује по жалби на решење о продужењу притвора мора бити донета у што краћем временском периоду, уз поштовање захтева „нарочите хитности“. Ово произлази и из одредбе члана 5. став 4. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којом је прописано да свако ко је лишен слободе има право да покрене поступак у коме ће суд хитно испитати законитост лишења слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе незаконито.

У конкретном случају, жалба подносиоца уставне жалбе против решења о продужењу притвора Окружног суда у Суботици Кв. 237/09 од 15. октобра 2009. године поднета је 21. октобра 2009. године, Врховни суд Србије је одлуку о овој жалби (Кж. 3028/09) донео 4. новембра 2009. године и доставио је првостепеном суду 12. новембра 2009. године, док је браниоцу подносиоца уставне жалбе ово оспорено решење уручено 13. новембра 2009. године, односно након 23 дана од дана подношења жалбе

Уставни суд је оценио да оспореним решењем Врховног суда Србије Кж. 3028/09 од 4. новембра 2009. године жалба подносиоца изјављена против решења Окружног суда у Суботици Кв. 237/09 од 15. октобра 2009. године о продужењу притвора није била „хитно“ размотрена, како то изричито налаже одредба члана 27. став 3. Устава. Овај суд оцењује да рок од 23 дана за доношење одлуке о жалби на решење о продужењу притвора и достављање ове одлуке подносиоцу уставне жалбе, у ситуацији када је одлуком надлежног суда притвор продужен за највише два месеца, представља несразмерно дуг период за преиспитивање законитости одлуке о продужењу притвора од стране другостепеног суда.

Из изнетих разлога, Уставни суд је утврдио да је у поступку по жалби на решење Окружног суда у Суботици Кв. 237/09 од 15. октобра 2009. године повређено гарантовано право на слободу и безбедност подносиоца уставне жалбе из члана 27. став 3. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду „Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу у том делу усвојио као основану и одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

7. У односу на наводе подносиоца уставне жалбе да му је повређено право зајемчено одредбом члана 27. став 1. Устава, тиме што су судови

поступили противно одредбама чл. 142а, 143. и 146. ЗКП, којима се прописује и утврђује обавеза саслушања окривљеног пре доношења одлуке о одређивању притвора, Уставни суд указује да се ове одредбе ЗКП и с тим у вези одредба члана 27. став 1. Устава, односе искључиво на иницијално одређивање притвора, а не и на продужење притвора. Стога су, по оцени Уставног суда, наводи подносиоца о учињеној повреди права зајемченог одредбом члана 27. став 1. Устава, неосновани.

8. Наводи уставне жалбе о повреди права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, тиме што се другостепени суд у образложењу оспореног решења није изјаснио о наводима браниоца окривљеног (подносиоца уставне жалбе) изнетим у жалби против оспореног решења о продужењу притвора, који се односе на тврдњу браниоца да се у конкретной ситуацији притвор може продужити највише за 30 дана а не највише за два месеца, јер оптужница није ступила на правну снагу, Уставни суд указује на свој раније заузети став да у идентичној процесној ситуацији у целини важи режим притвора после подигнуте оптужнице, како у погледу његовог укупног трајања, тако и у погледу рокова у којима се мора испитивати да ли још постоје разлози за притвор и ко је надлежан да о томе одлучује (члан 146. став 2. ЗКП), јер у конкретном случају оптужница јесте подигнута (видети одлуку у предмету: Уж-1503/2009).

9. С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима нису повређена права из члана 27. став 1. и 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 у том делу одбио као неосновану, и одлучио као у другом делу тачке 1. изреке.

10. Уставни суд је, на основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се правично задовољење због утврђене повреде права подносиоца уставне жалбе у овом случају оствари објављивањем одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, и одлучио као у тачки 2. изреке.

11. Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-2128/2009 од 7. јула 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 75/11)

Повреда права на слободу и безбедност из члана 27. ст. 1. и 3. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Николе Миловановића и утврђује да је решењем Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа Сремска Митровица – Полицијска станица Инђија Ку. 174/10 од 14. јуна 2010. године

и решењем Основног суда у Сремској Митровици Кри. 218/10 од 14. јуна 2010. године повређено право подносиоца уставне жалбе на слободу и безбедност, зајемчено одредбом члана 27. ст. 1. и 3. Устава Републике Србије.

2. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

О б р а з л о ж е њ е

1. Никола Миловановић из Инђије изјавио је 3. августа 2010. године, преко пуномоћника мр Николе Јасике, адвоката из Инђије, уставну жалбу против решења Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа Сремска Митровица – Полицијска станица Инђија Ку. 174/10 од 14. јуна 2010. године и решења Основног суда у Сремској Митровици Кри. 218/10 од 14. јуна 2010. године, због повреде права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. Устава Републике Србије и права из члана 5. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Према наводима подносиоца уставне жалбе, 14. јуна 2010. године, у 9,00 сати, био је задржан у Полицијској управи у Сремској Митровици – Полицијска станица у Инђији, која је донела оспорено решење о његовом задржавању Ку. 174/10, у трајању до 48 сати, уз образложење да постоје разлози за задржавање из члана 142. став 1. тач. 2) и 3) Законика о кривичном поступку. Против овог решења бранилац осумњиченог, овде подносиоца уставне жалбе, истог дана је изјавио жалбу истражном судији Основног суда у Сремској Митровици, наводећи да је за кривична дела поводом којих је осумњичени задржан предвиђена казна затвора до пет година, односно до три године, због чега се за таква дела по одредбама Законика о кривичном поступку спроводи скраћени поступак, те да стога његово задржавање није могло бити одређено из разлога наведених у ожалбеном решењу. Истражни судија Основног суда у Сремској Митровици је решењем Кри. 218/10 од 14. јуна 2010. године одбио жалбу као неосновану. Подносилац уставне жалбе сматра да му је оспореним решењима повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, јер је одлука о жалби, у којој није наведен час одлучивања, уручена браниоцу тек 5. јула 2010. године, односно 21 дан након што је жалба изјављена, иако је обавеза суда била да о жалби одлучи у року од четири сата од момента предаје органу који је одредио задржавање. Даље наводи да оспорена решења уопште не садрже образложење за лишење слободе подносиоца, због чега му је повређено и право на слободу и безбедност из члана 5. Европске конвенције. Предлаже да Уставни суд утврди повреду наведених права и одреди накнаду нематеријалне штете у износу од 300.000,00 динара.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и извештај Основног суда у Сремској Митровици Кри. 218/10 од 20. јуна 2011. године, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

Оспореним решењем Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа Сремска Митровица – Полицијска станица Инђија Ку. 174/10 од 14. јуна 2010. године, према подносиоцу уставне жалбе као осумњиченом је одређено задржавање у трајању до 48 сати, које му се рачунало од 14. јуна 2010. године од 09,00 часова када је лишен слободе. У образложењу оспореног решења је, поред осталог, наведено да је задржано лице осумњичено да је извршило кривично дело насилничко понашање из члана 344. став 2. Кривичног законика и кривично дело учествовање у тучи из члана 123. став 1. Кривичног законика, те да му се задржавање одређује „сходно члану 142. став 2. тач. 2) и 3) Законика о кривичном поступку – ако особите околности указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке и саучеснике и ако особите околности указују да ће поновити кривично дело“.

Бранилац осумњиченог, овде подносиоца уставне жалбе је против решења о задржавању изјавио жалбу истражном судији Основног суда у Сремској Митровици у којој је, између осталог, навео: да је осумњичени задржан из разлога који се не могу применити у скраћеном поступку, те да је његово лишење слободе незаконито; да је за кривична дела поводом којих је задржан предвиђена казна затвора до пет година, односно до три године, а за која дела се по одредбама Законика о кривичном поступку спроводи скраћени поступак, тако да се задржавање могло одредити само по основама из члана 436. ЗКП; да орган управе уопште није образложио у чему се огледају особите околности које указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке и саучеснике, као и у чему се огледају исте околности које указују да ће осумњичени останком на слободи поновити кривично дело.

Истражни судија Основног суда у Сремској Митровици је оспореним решењем Кри. 218/10 од 14. јуна 2010. године одбио жалбу браниоца осумњиченог изјављену против решења о задржавању као неосновану, уз образложење да „постоји основана сумња да је осумњичени Никола Миловановић учинио кривично дело насилничко понашање из члана 344. став 2. Кривичног законика и кривично дело учествовање у тучи из члана 123. став 1. Кривичног законика и да постоје околности које указују да би могао поновити кривично дело, а које се огледају у томе да се ради о лицу против кога се води други кривични поступак“. Оспорено решење Основног суда у Сремској Митровици Кри. 218/10 од 14. јуна 2010. године уручено је задржаном Николи Миловановићу тек 24. децембра 2010. године, док за његовог браниоца – адвоката Владимира Алишића тог податка

нема у спису предмета, али је према наводима уставне жалбе бранилац ово решење примио 5. јула 2010. године.

4. Одредбом члана 27. став 1. Устава зајемчено је 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.

Одредбом члана 27. став 3. Устава утврђено је да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу, ако је лишење слободе било незаконито.

Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац уставне жалбе такође указује, 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.

Одредбом члана 5. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, између осталог, зајемчено је: да свако има право на слободу и безбедност личности и да нико не може бити лишен слободе осим у случају законитог хапшења или лишења слободе ради привођења лица пред надлежну судску власт због оправдане сумње да је извршило кривично дело, или када се то оправдано сматра потребним како би се предупредило извршење кривичног дела или бекство по његовом извршењу (став 1. тачка ц)); да свако ко је лишен слободе има право да покрене поступак у коме ће суд хитно испитати законитост лишења слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе незаконито (став 4).

Како се наводи подносиоца о повреди права из члана 5. Европске конвенције у суштини односе на повреде права утврђених одредбама члана 27. ст. 1 и 3. Устава, Суд је постојање повреде овог права ценио у односу на назначену одредбу Устава.

Законом о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05, 49/07, 122/08, 20/09 и 72/09) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: 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 и да осумњичени има права предвиђена у члану 226. став 8. овог законика (члан 229. ст. 1. до 5).

Одредбом члана 142. став 1. ЗКП прописано је да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело, поред осталог, ако се крије или ако се не може утврдити његова истоветност, 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, вештаке, 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).

Скраћени поступак предвиђен је у глави XXVI ЗКП и чланом 433. је прописано да ће се у поступку за кривична дела за која је као главна казна прописана новчана казна или затвор до пет година, примењивати одредбе чл. 434. до 448. овог законика, а уколико у овим одредбама није нешто посебно прописано, примењиваће се сходно остале одредбе овог законика.

Одредбом члана 436. став 1. ЗКП предвиђено је да се притвор може одредити, у циљу несметаног вођења кривичног поступка против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело – ако се крије или ако се не може утврдити његова истоветност или ако постоје друге околности које очигледно указују на опасност од бекства (тачка 1)) и ако је у питању кривично дело за које се може изрећи казна затвора од три године, а особите околности указују да ће окривљени довршити покушано кривично дело или да ће извршити кривично дело којим прети или да ће поновити кривично дело (тачка 2)).

Кривичним закоником Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09) прописано је: да ће се ко учествује у тучи у којој је неко лишен живота или је другом нанесена тешка телесна повреда казнити за само учествовање новчаном казном или затвором до три године (Учествовање у тучи – члан 123. став 1); да ће се ко грубим вређањем или злостављањем другог, вршењем насиља према другом, изазивањем туче или дрским или безобзирним понашањем значајније угрожава спокојство грађана или теже ремети јавни ред и мир казнити затвором до три године (Насилничко понашање – члан 344. став 1), а ако је дело из става 1. овог члана извршено у групи или је при извршењу дела неком лицу нанесена лака телесна повреда или је дошло до тешког понижавања грађана, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година (став 2).

5. Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд, као и у својим ранијим одлукама (видети, поред осталих, Одлуку Уж – 314/2007 од

23. априла 2009. године, став б) наглашава да је, са аспекта заштите људских права, право на слободу једно од основних људских права зајемчених Уставом и да како одређивање притвора, тако и полицијско задржавање, представљају посебно осетљиве мере његовог ограничења. Уставом је утврђено да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, из чега се намећу два мерила законитости лишења слободе. Прво, да неко лице може бити лишено слободе само из разлога предвиђених законом, и друго, да то мора бити учињено у складу са законом прописаним поступком.

У складу са наведеним, Уставни суд је конкретном случају пошао од следећих утврђених чињеница и околности: да је оспореним решењем Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа Сремска Митровица – Полицијска станица Инђија Ку. 174/10 од 14. јуна 2010. године, према подносиоцу уставне жалбе, као осумњиченом лицу, одређено задржавање у трајању до 48 сати, које му се рачунало од 14. јуна 2010. године у 09,00 часова; да је у образложењу овог решења, поред осталог, наведено да је подносилац осумњичен за кривично дело насилничко понашање из члана 344. став 2. Кривичног законика и кривично дело учествовање у тучи из члана 123. став 1. Кривичног законика, те да је задржавање одређено „сходно члану 142. став 2. тач. 2) и 3) ЗКП – ако особите околности указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке и саучеснике и ако особите околности указују да ће поновити кривично дело“; да је, одлучујући о жалби браниоца осумњиченог, овде подносиоца уставне жалбе против решења о задржавању, истражни судија Основног суда у Сремској Митровици оспореним решењем Кри. 218/10 од 14. јуна 2010. године жалбу одбио као неосновану и да је у образложењу тог решења истакнуто да „постоји основана сумња да је задржани учинио наведена кривична дела и постоје околности које указују да би могао поновити кривично дело, а које се огледају у томе да се ради о лицу против кога се води други кривични поступак“.

При томе је несумњиво утврђено и да је за кривична дела због којих је подносилац уставне жалбе у својству осумњиченог задржан у полицији, предвиђена казна затвора до пет година, односно новчана казна или затвор до три године. ЗКП прописује да ће се у поступку за кривична дела за која је као главна казна прописана новчана казна или затвор до пет година, примењивати одредбе које се односе на скраћени кривични поступак. Разлози због којих се може одредити притвор лицу које је осумњичено за кривична дела за која је предвиђена новчана казна или казна затвора до пет година су, *numerus clausus*, прописани у тач. 1) и 2) става 1. члана 436. ЗКП (обезбеђење присуства окривљеног – ако се крије или ако се не може утврдити његова истовестност или ако постоје друге околности које очигледно указују на опасност од бекства, као и спречавање нове криминалне делатности – ако особите околности указују да ће окривљени довршити покушано кривично дело или да ће извршити кривично дело којим прети или да ће поновити кривично дело, под условом да је у питању кривично дело за које се може изрећи казна затвора од три године). Због тога се одређивање притвора у скраћеном поступку, па тиме и задржавање у полицији оних лица за која

постоји основана сумња да су учинила кривична дела за која се примењују одредбе ЗКП о скраћеном поступку, не може законито извршити позивањем на било који други законски основ. Овлашћења која нема кривични суд у поступку лишења слободе неког лица, не може имати ни министарство унутрашњих послова као орган државне управе.

6. По оцени Уставног суда, из претходно наведеног, као и из цитираних одредаба ЗКП које се односе на овлашћења органа преткривичног поступка, произлази да је лишење слободе подносиоца уставне жалбе извршено у складу са поступком предвиђеним Закоником. Ово из разлога што је подносилац лишен слободе од стране овлашћених службених лица Полицијске управе Сремска Митровица и задржан је ради прикупљања обавештења и саслушања најдуже 48 сати од часа лишења слободе. Притом је о задржавању Полицијска управа Сремска Митровица донела и задржаном лицу, овде подносиоцу уставне жалбе, односно његовом браниоцу уручила решење у року од пола сата и у образложењу решења навела кривична дела за која се осумњичени терети, основе сумње, дан и час лишења слободе, као и време почетка задржавања. О задржавању подносиоца одмах су обавештени надлежни истражни судија и јавни тужилац.

Међутим, у образложењу решења Полицијске управе Сремска Митровица се као разлози задржавања подносиоца наводе разлози из члана 142. став 1. тач. 2) и 3) ЗКП, који се односе на редован кривични поступак. Притом, задржавање подносиоца није ни могло бити извршено на основу члана 142. став 1. тачка 2) ЗКП (из разлога спречавања доказне опструкције), јер овај притворски основ није прописан за скраћени поступак у члану 436. став 1. ЗКП, док је задржавање у суштини, мада не и формално, могло да се заснива на одредби члана 142. став 1. тачка 3) ЗКП (спречавање нове криминалне делатности), с обзиром на то да је наведена одредба практично истоветна одредби члана 436. став 1. тачка 2) ЗКП, по којој се осумњиченом може одредити притвор у скраћеном поступку. Међутим, за овај разлог задржавања подносиоца, у решењу органа управе није наведена ниједна реч образложења. Иако је бранилац осумњиченог изјавио жалбу против решења о задржавању, истражни судија Основног суда у Сремској Митровици је у оспореном решењу Кри. 218/10 од 14. јуна 2010. године, задржавање подносиоца уставне жалбе оценио законитим, образложивши га тиме да постоји опасност да би „могао поновити кривично дело јер се ради о лицу против кога се води и други кривични поступак“. Дакле, за овај законом прописан основ задржавања, суд није дао јасне, довољне и релевантне разлоге на основу којих би се могло закључити да заиста постоје особите околности које указују да би задржано лице услед пуштања на слободу могло поновити кривично дело, нити је дат било какав конкретан податак о другом кривичном поступку који се води против подносиоца, који је само паушално споменут. Такође, у оцену правилности првостепеног решења у вези са другим основом задржавања – спречавања доказне опструкције, који разлог, како је већ речено, уопште није предвиђен као основ за одређивање притвора у одредбама ЗКП о скраћеном поступку, суд се није ни упуштао нити је дао икакво образложење.

Уставни суд наглашава да су надлежни судови приликом доношења одлуке о лишењу слободе, у случају када утврде да постоје разлози за лишење слободе осумњиченог, дужни да детаљно образложе разлоге за задржавање или притвор (Видети пресуде Европског суда за људска права у предметима *Kurt против Турске*, 24276/94 од 25. маја 1998. године и *Bayorkina њројив Русије*, 69481/01 од 27. јула 2006. године). Арбитрерно лишавање слободе постоји онда када надлежни органи не образложе на задовољавајући начин разлоге због којих је лишавање слободе било неопходно (Видети пресуду истог суда у предмету *Кау њројив Велике Британије*, од 1. марта 1994. године, став 31).

Полазећи од тога да је оспореним првостепеним решењем Полицијске управе Сремска Митровица подносиоцу уставне жалбе одређено задржавање из разлога који се односе на редован, а не на скраћени кривични поступак, те да ово решење не садржи образложење у погледу основа и разлога доношења, а да у поступку по жалби истражни судија Основног суда у Сремској Митровици то није ценио, нити је оспореним другостепеним решењем отклонио очигледне недостатке првостепеног решења, иако је на њих у жалби указивано, при чему ни оспорено судско решење очигледно не садржи релевантне разлоге за задржавање осумњиченог, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним актима повређено право на слободу и безбедност зајемчено чланом 27. став 1. Устава.

7. У погледу навода уставне жалбе да је о жалби браниоца одлучено 21 дан након што је жалба уложена, Уставни суд указује да одредба члана 27. став 3. Устава, између осталог, јемчи и да ће суд размотрити и испитати законитост лишења слободе и да ће у том поступку хитно донети одлуку.

Одговор на питање да ли је период судског преиспитивања законитости задржавања неког лица у полицији у сагласности са обавезом хитности поступања из члана 27. став 3. Устава, треба сагледати у светлу чињеница времена доношења али и достављања другостепене одлуке задржаном лицу и његовом браниоцу.

Иако је, у конкретном случају, о жалби на решење о задржавању истражни судија Основног суда у Сремској Митровици био дужан да донесе одлуку у року од четири сата од момента предаје жалбе Полицијској управи Сремска Митровица – Полицијска станица Инђија (предата у 12,50 сати), а имајући у виду да се датум доношења одлуке (14. јун 2010. године) поклапа са даном задржавања подносиоца, Уставни суд сматра да постоји висок степен извесности да је ова одлука донета у законом прописаном року, али да иста очигледно није достављена подносиоцу уставне жалбе нити његовом браниоцу у времену које задовољава стандард хитности. Наиме, иако Основни суд у Сремској Митровици нема у спису податак ни доказ о времену уручења ове одлуке браниоцу осумњиченог, према наводима уставне жалбе, којима Суд поклања веру јер нису ничим доведени у сумњу, другостепена одлука је уручена браниоцу тек 5. јула 2010. године, након двадесет првог дана од момента улагања жалбе. Подносиоцу уставне жалбе ова одлука је уручена знатно касније – 24. децембра 2010. године, односно након више од шест месеци од дана одлучивања надлежног суда.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да жалба браниоца подносиоца уставне жалбе на решење о задржавању Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа Сремска Митровица – Полицијска станица Инђија Ку. 174/10 од 14. јуна 2010. године, није била хитно размотрена од стране суда, услед значајних пропуста и испољене немарности надлежних органа код достављања одлуке о жалби подносиоцу, односно његовом браниоцу, те да је тиме повређено право подносиоца уставне жалбе зајемчено одредбом члана 27. став 3. Устава.

8. У складу са изреченим, Уставни суд је у тачки 1. изреке, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу као основу усвојио.

На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца због утврђене повреде Уставом зајемченог права у овом случају оствари објављивањем ове Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“. Уставни суд је имао у виду да је подносилац уставне жалбе истакао захтев за накнаду нематеријалне штете, али указује да ова одлука, сагласно одредбама чл. 556. до 564. ЗКП, представља правни основ за остваривање права на накнаду штете у поступку пред министарством надлежним за правосуђе, а на темељима одредбе члана 35. став 2. Устава.

Уставни суд је имао у виду и наводе подносиоца да је уручивањем одлуке о жалби на решење о задржавању његовом браниоцу након 21. дана од дана улагања жалбе, повређено његово право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, али ове наводе није посебно разматрао налазећи да су исти конзумирани кроз већ утврђену повреду права подносиоца из члана 27. став 3. Устава, с обзиром на то да се заснивају на потпуно истим чињеницама и околностима.

9. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж–3655/2010 од 14. јула 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 75/11)

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 Михајла Мучибабића и утврђује да је у кривичном поступку који се води пред Вишим судом у Београду у предмету К. 93/10 (раније Окружним судом у Београду у предмету К. 404/03) повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, које може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Налаже се Вишем суду у Београду да предузме све мере како би се кривични поступак по оптужници подносиоца уставне жалбе окончао у најкраћем року.

О б р а з л о ж е њ е

1. Михајло Мучибабић из Новог Сада изјавио је 10. септембра 2010. године, преко пуномоћника Дејана Укропине, адвоката из Новог Сада, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у поступку који се води пред Вишим судом у Београду у предмету К. 93/10 (раније Окружним судом у Београду у предмету К. 404/03).

Према наводима подносиоца уставне жалбе, 23. јуна 1995. године догодила се експлозија у фабрици „Грмеч“ у Београду у којој је погинуло 11 радника, а 10 је лакше и теже повређено. Један од погинулих је В. М, син подносиоца уставне жалбе. Подносилац уставне жалбе истиче да од првог момента поступак који воде правосудни органи наилази на „потешкоће и проблеме“, наводећи:

– да је предмет до средине марта 1996. године више пута прелазео из Окружног у Општинско јавно тужилаштво, јер су се ова тужилаштва спорила око надлежности за вођење поступка и да за то време нису спроведене било какве истражне радње;

– да се у априлу 1996. године подносиоцу уставне жалбе и другим оштећенима први пут доставља извештај Института за безбедност са низом пропуста на које су оштећени одмах указали, али да су одговор на примедбе добили тек након годину дана;

– да је надлежно тужилаштво тек у јуну 1998. године наложило и предложило саслушање сведока;

– да су се искази укупно 17 сведока, од којих 16 живи у Београду, прикупљали од октобра 1998. године до фебруара 2000. године;

– да на саслушања сведока оштећени и њихови пуномоћници нису позивани, да им нису достављени писмени искази сведока, нити им је био дозвољен увид у списе предмета;

– да је 12. јуна 2000. године донето решење којим је одбачена кривична пријава, јер се за учињена дела не спроводи поступак по службеној дужности;

– да је Врховни суд Србије 28. децембра 2000. године укинуо решење Окружног суда у Београду којим је одлучено да нема места спровођењу истраге против осумњичених и предмет вратио на поновни поступак;

– да су након тога одређена нова вештачења и да је саслушање окривљених почело тек у октобру 2002. године, а завршило се у децембру 2002. године;

– да су након спроведене истраге оштећени као тужиоци 22. априла 2003. године подигли оптужницу Окружном суду у Београду, а да је главни претрес заказан тек за 12. децембар 2003. године;

– да је главни претрес више пута одлаган или због недоласка окривљених, (при чему суд није предузео никакве мере за обезбеђење њиховог присуства), или због непотпуног састава већа, што је по мишљењу подносиоца крајње непримерено, имајући у виду природу и предмет поступка;

– да је неколико пута мењан састав поступајућег судећег већа, због чега је поступак морао сваки пут да почне изнова;

– да још увек није донета првостепена пресуда.

Предложио је да Уставни суд уставну жалбу усвоји, утврди да је подносилац уставне жалбе претрпео нематеријалну штету због повреде права на суђење у разумном року и да наложи Вишем суду да предузме све мере како би се кривични поступак окончао 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. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

У фабрици „Грмеч“ у Београду је 23. јуна 1995. године дошло до експлозије у којој је погинуо син подносиоца уставне жалбе и још десет других лица.

Из списка предмета Вишег суда у Београду произлази да је предузеће „ЈПЛ систем“ користило погон фабрике „Грмеч“ за производњу ракетног горива, а на захтев Службе државне безбедности.

Подносилац уставне жалбе је 28. априла 1996. године поднео кривичну пријаву против више лица која су била на високим руководећим положајима у предузећима „Грмеч“ и „ЈПЛ систем“.

Окружно јавно тужилаштво у Београду је 5. јуна 1996. године поднело Окружном суду у Београду захтев за предузимање појединих истражних радњи поводом експлозије која се догодила у фабрици „Грмеч“.

Истражни судија Окружног суда у Београду је, поступајући по предлогу Окружног јавног тужилаштва у Београду, спровео више истражних радњи, међу којима су и саслушање Р. Л. од 27. јула 1999. године и саслушање Ј. С. од 18. фебруара 2000. године. Р. Л. и Ј. С. су били највиши функционери Службе државне безбедности. Након спроведених истражних радњи, истражни

судија Округног суда у Београду је 1. марта 2000. године доставио списе предмета Округном јавном тужилаштву на даљу надлежност.

Округно јавно тужилаштво у Београду је 12. јуна 2000. године, донело решење Ктр. 1243/95 којим је одбацило кривичну пријаву подносиоца уставне жалбе и других лица против Р. У., Д. М., С. К., Д. З., Љ. Р., З. О., Б. М. и В. Б. због кривичног дела тешко дело против опште сигурности из „чл. 184–187.“ Кривичног закона Републике Србије, јер „пријављено дело није кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности“, уз напомену да се детаљна анализа утврђеног чињеничног стања налази у службеној белешци од 15. марта 2000. године и информацији тог тужилаштва која носе ознаку „поверљиво и налазе се у спису“. Дописом Ктр. 1243/95 од 12. јуна 2000. године Округно јавно тужилаштво у Београду је обавестило подносиоца уставне жалбе да може да предузме кривично гоњење против окривљених за кривично дело тешко дело против опште сигурности из члана 194. став 2. у вези са чланом 187. ст. 3. и 1. Кривичног закона Републике Србије, подношењем захтева за спровођење истраге Округном суду у Београду.

Подносилац уставне жалбе је 21. јуна 2000. године предузео кривично гоњење окривљених у својству оштећеног као тужиоца, подношењем захтева за спровођење истраге против осумњичених за наведено кривично дело.

Одлучујући о неслагању истражног судије са захтевом за спровођење истраге пуномоћника оштећених као тужилаца, Округни суд у Београду је донео решење Кв. 1040/2000 од 3. октобра 2000. године којим је закључио да нема места спровођењу истраге против пријављених Р. У., С. К., Р. Ч., В. Б. и Ј. Т., због кривичног дела тешко дело против опште сигурности из члана 194. став 2. у вези са чланом 187. ст. 3. и 1. Кривичног закона Републике Србије. У образложењу овог решења је, поред осталог, наведено да „из свега наведеног произлази да у радњама које су преузели пријављени у припреми, организовању и производњи предметне експлозивне смесе нема противправности, јер је њиховим радњама претходило доношење одлуке на нивоу Председника Републике и начелника Службе државне безбедности и да је наведена одлука представљала правни основ за поступање пријављених и садржала је елементе технолошког процеса производње који је одређен врстом и типом наоружања са одговарајућом процедуром подухвата, а све у складу са потребама заштите државне безбедности“.

Врховни суд Србије је својим решењем Кж. II 597/00 од 28. децембра 2000. године укинуо првостепено решење Округног суда у Београду и предмет вратио на поновно одлучивање.

Истражни судија Округног суда у Београду је потом спровео истрагу и дописом Ки. 368/02 од 8. априла 2003. године обавестио подносиоца уставне жалбе да је истрага окончана и да може да подигне оптужницу.

Подносилац уставне жалбе је 22. априла 2003. године подигао оптужницу против четири бивша руководиоца предузећа „Грмеч“ и „ЈПЛ систем“ и против Р. Л., бившег помоћника начелника Ресора државне безбедности

Републике Србије. Предмет је пред Окружним судом у Београду заведен под бројем К. 404/03.

Главни претрес је пред Окружним судом у Београду у предмету К. 404/03 први пут одржан 14. маја 2004. године, да би потом због измене у саставу већа и протеча времена почео изнова 12. фебруара 2007. године, 11. фебруара 2008. године и 24. јуна 2009. године.

Након успостављања нове мреже судова у Републици Србији, предмет је преузео Виши суд у Београду и заведен је под бројем К. 93/10. Главни претрес је први пут био заказан за 21. мај 2010. године и није одржан.

Оптужени Р. Л. је 19. фебруара 2010. године пронађен мртав у Београду.

Кривични поступак још увек траје пред Вишим судом у Београду и главни претрес је био заказан за 24. март 2011. године

Подносилац уставне жалбе је пред истражним судијом Окружног суда у Београду у предмету Кри. 809/96, на записнику од 9. септембра 1999. године изјавио да је имовинскоправни захтев поставио у парници коју је покренуо пред Другим општинским судом у Београду.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац уставне жалбе указује, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05, 49/07, 122/08, 20/09 и 72/09), који је важио у време подношења уставне жалбе, било је прописано: да је суд дужан да поступак спроведе без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права која припадају лицима која учествују у поступку (члан 16. став 1); да су суд и државни органи који учествују у кривичном поступку дужни да истинито и потпуно утврде чињенице које су од важности за доношење законите одлуке (члан 17. став 1); да ако јавни тужилац нађе да нема основа за покретање или продужење кривичног поступка, на његово место може ступити оштећени као тужилац, под условима одређеним овим закоником (члан 19. став 3); да оштећени као тужилац има иста права која има јавни тужилац, осим оних која припадају јавном тужиоцу као државном органу (члан 64. став 1); да је оштећени лице чије је какво лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено, а да својство тужиоца у кривичном поступку има јавни тужилац, приватни тужилац и оштећени као тужилац (члан 221. тач. 6) и 7)).

5. Приликом испитивања допуштености уставне жалбе *ratione personae*, Уставни суд је имао у виду да подносилац уставне жалбе, у својству оштећеног као тужиоца, оспорава дужину трајања кривичног поступка, а да је имовинскоправни захтев поставио у парници коју је покренуо пред надлежним судом. Иако Устав не гарантује право да ће се кривични поступак против трећих лица водити, а да се, према устаљеној пракси Суда, гаранције права на правично суђење из члана 32. Устава могу признати оштећеном само ако је у кривичном поступку поставио имовинскоправни захтев, за оцену

допуштености уставне жалбе у конкретном случају је од одлучујућег значаја чињеница да је реч о поступку који се води у вези са повредом права на живот које је зајемчено чланом 24. став 1. Устава.

Према ставу Европског суда за људска права, право на живот спада у „тврдо језгро“ људских права која се јемче сваком лицу, у свим околностима и на свим местима и не може да буде предмет било каквог ограничења или дерогирања. Реч је о једном од права које утемељује слободу и чије постојање подразумева позитивну обавезу државе да предузме све потребне мере како би се заштитио живот лица које је под њеном надлежношћу (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *L. C. V. йроїиив Уједињеної Краљевстїва*, од 9. јуна 1998. године, извештај 1998-III, став 36). Ова позитивна обавеза државе обухвата материјалноправни и процесноправни аспект.

Са материјалноправног аспекта, позитивна обавеза државе подразумева предузимање свих неопходних мера како до насилне смрти не би дошло, а то претпоставља успостављање правног оквира који треба да пружи ефикасну заштиту од претњи усмерених на право на живот (видети, *mutatis mutandis*, пресуду Европског суда за људска права *Osman йроїиив Уједињеної Краљевстїва*, од 28. октобра 1998. године, Извештај 1998-VIII, ст. 115. и 116). Због тога је неопходно постојање делотворних кривичноправних и других норми које би одвраћале од вршења кривичних дела против лица, као и процесних механизма за спречавање, сузбијање и кажњавање повреда тих норми (видети: Европски суд за људска права, *Streletz, Kessler u Krenz йроїиив Немачке*, 22. март 2001. године, став 86). Ова обавеза се проширује и на предузимање превентивних мера ради заштите живота, посебно у односу на опасне делатности које потенцијално представљају ризик за живот (у том смислу видети и предмет Европског суда за људска права *Oneryildiz йроїиив Турске*, од 30. новембра 2004. године, став 107).

Посматрана са процесноправног аспекта, позитивна обавеза државе се, у случају када је неко лице лишено живота, састоји у спровођењу независне и делотворне истраге (видети пресуду Европског суда за људска права *McKerr йроїиив Уједињеної Краљевстїва* од 4. маја 2001. године, став 111), што подразумева постојање ефикасног судског система у оквиру којег ће бити спроведен поступак који не мора нужно по свом карактеру да буде кривични.

Имајући у виду да је у конкретном случају реч о насилној смрти 11 лица, међу којима је био и син подносиоца уставне жалбе, Уставни суд сматра да је обавеза државних органа била да у оквиру кривичног поступка делотворно истраже околности под којима се догађај одиграо и да утврде одговорност одређених лица за то. С обзиром на то да право на правично суђење из члана 32. Устава изворно спада у категорију заштитних права чији *ratio* се налази у потреби обезбеђења делотворне заштите основних људских права, оно је, према схватању Уставног суда, у конкретном случају представљало довољан основ за истраживање околности под којима је дошло до повреде права на живот (у том смислу и Европски суд за људска права, *Šilih йроїиив*

Словеније, од 9. априла 2009. године, став 202). На основу тога, Уставни суд сматра да је подносилац уставне жалбе, самом чињеницом да дужина трајања кривичног поступка није испунила захтев за брзим и ефикасним поступањем у вези са расветљавањем насилне смрти његовог сина, активно легитимисан за истицање повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава.

6. Уставноправном оценом спроведеног поступка у овој правној ствари, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року.

Период оцене разумности дужине трајања судског поступка који спада у надлежност Уставног суда, *ratione temporis*, почео је 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије који установљава уставну жалбу као правно средство за заштиту људских права и слобода и свакоме јемчи право на јавну и непристрасну расправу у разумном року. Уставни суд подсећа да је у својим досадашњим одлукама изнео становиште да, имајући у виду да судски поступак по својој природи представља јединствену целину, приликом оцене разумног рока суђења треба узети у обзир целокупни период трајања кривичног поступка, од дана када је донето решење о спровођењу истраге. Међутим, Уставни суд, у конкретном случају, истиче да из чињеничног стања утврђеног у тачки 3. ове одлуке несумњиво произлази и следеће: прво, да је Окружно јавно тужилаштво тек након скоро годину дана од спорног догађаја (23. јун 1995. године), односно девет месеци од дана подношења кривичне пријаве (13. септембра 1995. године), поднело предлог Окружном суду у Београду за предузимање појединих истражних радњи (5. јуна 1996. године); друго, да је преткривични поступак трајао од 5. јуна 1996. године када је Окружно јавно тужилаштво у Београду поднело Окружном суду у Београду предлог за предузимање појединих истражних радњи, до 12. јуна 2000. године када је надлежно тужилаштво одбацило кривичну пријаву и обавестило подносиоца уставне жалбе да може да предузме кривично гоњење; треће, да је подносилац уставне жалбе 21. јуна 2000. године предузео кривично гоњење окривљених стављањем захтева за спровођење истраге Окружном суду у Београду, који је истражни поступак окончао 8. априла 2003. године.

Полазећи од процесноправног аспекта позитивне обавезе државе у заштити права на живот, Уставни суд је у овом случају нашао да се разумност дужине трајања поступка мора ценити и у односу на преткривични поступак.

Разумност дужине трајања поступка мора се утврђивати у сваком конкретном случају, првенствено имајући у виду следеће критеријуме: сложеност предмета, понашање подносиоца представке и поступање надлежних органа власти, као и која је важност предмета расправљања за подносиоца представке.

Ценећи наведене критеријуме за утврђивање повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају, Уставни суд је утврдио да се кривични поступак до подношења уставне жалбе, 10. септембра 2010. године,

непрекидно водио пред првостепеним судом, раније Окружним судом у Београду, а сада Вишим судом у Београду, због догађаја који се одиграо 23. јуна 1995. године и да још увек није правноснажно окончан. Поступак је након одбачаја кривичне пријаве од стране надлежног јавног тужиоца вођен по захтеву за спровођење истраге, а потом по оптужници оштећеног као тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе. За све време трајања поступка није донета чак ни првостепена пресуда. Подносилац уставне жалбе је имао неспорни интерес да се у поступку утврди да ли је смрт његовог сина 23. јуна 1995. године наступила услед пропуста и кривице окривљених или није, што за њега без сумње има посебну важност. Подносилац уставне жалбе својим радњама није допринео дужем трајању судског поступка, а није имао на располагању делотворна правна средства против неоправдано дугог трајања кривичног поступка. Иако у овом кривичном предмету има сложених правних и фактичких питања о којима суд треба да се изјасни, а чињенично стање је комплексно, јер треба да се утврди да ли постоји узрочно-последична веза између радњи окривљених и последице која је наступила – смрти сина подносиоца уставне жалбе и других лица, Уставни суд налази да се поступање надлежног првостепеног суда не може сматрати ефикасним и делотворним. Дужност суда је да поступак спроведе без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права која припадају лицима која учествују у поступку, да правовремено и ефикасно реагује и да благовремено предузме све законске мере у циљу разјашњења чињеничног стања и доношења одлуке. Уставни суд наглашава да је у правној држави од изузетне важности доношење одлука без одлагања, како се не би угрозила делотворност судске заштите Уставом гарантованих права и слобода и како би се одржало поверење грађана у судове.

По оцени Уставног суда, одуговлачење поступка у овом случају искључиво је проузроковано пропуштањем првостепеног суда да правовремено и ефикасно поступа, а комплексно чињенично стање не може се сматрати ваљаним разлогом који би могао да оправда прекорачење разумног рока за доношење судске одлуке.

Уставни суд је, на основу свега изнетог, а посебно чињенице да је кривични поступак покренут поводом смрти сина подносиоца уставне жалбе настале пре 16 година приликом експлозије на његовом радном месту, утврдио да је у предметном кривичном поступку повређено Уставом зајемчено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава. Приликом одлучивања је констатовано и то да је подносилац уставне жалбе старији човек, а да ни после седам година од подизања оптужнице, 11 година од стављања захтева за спровођење истраге и 16 година од догађаја у коме је његов син изгубио живот, није извесно када ће бити донета првостепена пресуда, нити када ће кривични поступак бити правноснажно окончан и какав ће бити његов исход, чије је вођење предузео као супсидијарни тужилац.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну

жалбу усвојио и утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

7. На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете, на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду, а у тачки 3. изреке је наложено Вишем суду у Београду да предузме све мере како би се кривични поступак по оптужници подносиоца уставне жалбе окончао у најкраћем могућем року.

8. У складу са изнетим, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

9. На основу одредбе члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости људских права.

Одлука Уставног суда број:

Уж-4077/2010 од 14. јула 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 75/11)

Уставне жалбе из области грађанског 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 Дејана Стефановића изјављена против пресуде Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 790/07 од 23. августа 2007. године и пресуде Врховног суда Србије Рев. II 1643/07 од 6. фебруара 2008. године и утврђује да је наведеним судским одлукама повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Врховног суда Србије Рев. II 1643/07 од 6. фебруара 2008. године и одређује да Врховни касациони суд донесе нову одлуку о ревизији тужиоца Дејана Стефановића изјављеној против пресуде Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 790/07 од 23. августа 2007. године.

3. Одбија се као неоснована уставна жалба Дејана Стефановића изјављена због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава у поступку који се водио пред Општинским судом у Новом Пазару у предмету П1. 1133/06.

Образложење

1. Дејан Стефановић из Новог Пазара је 1. јула 2008. године, преко пуномоћника Маре Поповић, адвоката из Новог Пазара, Уставном суду поднео уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, у поступку који се водио пред Општинским судом у Новом Пазару у предмету П1. 1133/06, као и против пресуде Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 790/07 од 23. августа 2007. године и пресуде Врховног суда Србије Рев. П 1643/07 од 6. фебруара 2008. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Подносилац уставне жалбе детаљно и хронолошки образлаже вођење поступка у предмету Општинског суда у Новом Пазару П1. 1133/06 у коме је тражио да се поништи решење о престанку радног односа код тужене Републике Србије – МУП РС – СУП Нови Пазар, наводећи да му је четворогодишњим трајањем овог поступка повређено право на суђење у разумном року. Даље наводи да му је оспореним пресудама Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 790/07 од 23. августа 2007. године и Врховног суда Србије Рев. П 1643/07 од 6. фебруара 2008. године повређено право на правично суђење, јер судови нису ценили околност да оспорена „одлука о престанку радног односа није смела бити шиканозна и да је морала садржавати потребне разлоге из којих произлази да је престанак радног односа био оправдан и у интересу службе“, те да би „другачије тумачење омогућило да све самовоље старешина и руководиоца органа попут ове, остану несанкционисане“. Наводи да су оспорене пресуде супротне и одредбама чл. 4. и 10. Конвенције Међународне организације рада број 158, будући да у конкретном случају без обзира на дискреционо право које је тужени послодавац имао, престанак радног односа подносиоца био неоправдан, те сматра да су у конкретном случају били испуњени услови да се непосредно примене наведене одредбе Конвенције МОП-а. Такође сматра да су судови оспореним пресудама повредили његово право на правично суђење из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, право на делотворан правни лек из члана 13. Европске конвенције и право на заштиту имовине из члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди повреду наведених 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. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама

подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Општинског суда у Новом Пазару П1 1133/06 и другу достављену документацију и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Подносилац уставне жалбе је био запослен на радном месту полицајца у Секретаријату унутрашњих послова Нови Пазар, Министарство унутрашњих послова Републике Србије (у даљем тексту: МУП РС).

Против њега је, по оптужници Општинског јавног тужиоца у Новом Пазару Кт. 512/03 од 26. октобра 2004. године, пред Општинским судом у Новом Пазару, покренут кривични поступак због постојања основане сумње да је извршио кривично дело непријављивање кривичног дела из члана 203. став 2. КЗ РС.

Решењем МУП-а РС 03 број 118-506/06 од 7. марта 2005. године, које је потврђено решењем МУП-а РС 01 број 4722/05 од 9. маја 2005. године, подносиоцу уставне жалбе је престао радни однос у МУП-у, почев од 31. марта 2005. године. У образложењу првостепеног решења је наведено да је подносиоцу уставне жалбе престао радни однос на основу члана 45. у вези са чланом 34. став 1. тачка 2) Закона о унутрашњим пословима, због тога што је против њега покренут кривични поступак пред Општинским судом у Новом Пазару по оптужници Општинског јавног тужиоца у Новом Пазару Кт. 512/03 од 26. октобра 2004. године због кривичног дела непријављивања кривичног дела или учиниоца из члана 203. став 2. КЗ РС

Пресудом Општинског суда у Новом Пазару К. 468/04 од 23. јуна 2005. године одбијена је оптужба против подносиоца уставне жалбе, јер је Општински јавни тужилац одустао од оптужбе због кривичног дела непријављивања кривичног дела из члана 203. став 2. КЗ РС, пошто није било доказа да је окривљени починио дело које му је стављено на терет.

Подносилац уставне жалбе је 4. јула 2005. године поднео Општинском суду у Новом Пазару тужбу против Републике Србије, МУП-а Нови Пазар ради поништаја решења туженог 03/2 број 118-506/2005 од 7. марта 2005. године и решења Министарства унутрашњих послова 01 број 4722/05 од 9. маја 2005. године.

Пресудом Општинског суда у Новом Пазару П.1 405/05, од 7. фебруара 2006. године одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе. У образложењу пресуде је наведено: да је тужилац засновао радни однос у МУП-у Нови Пазар у својству овлашћеног службеног лица што значи да је морао приликом пријема у радни однос да испуњава поред општих услова прописаних Законом о радним односима у државним органима и посебне услове прописане Законом о унутрашњим пословима за пријем у радни однос у МУП-у на радно место овлашћеног службеног лица; да ови посебни услови морају да постоје и током трајања радног односа, те уколико радник МУП-а престане да испуњава неки од ових услова, може му престати радни однос на основу члана 45. Закона о унутрашњим

пословима; да покретање и вођење кривичног поступка против ових лица за кривична дела која се гоне по службеној дужности из члана 34. став 1. тачка 2) Закона о унутрашњим пословима представља један од факултативних основа за престанак радног односа, те о њему надлежни орган одлучује по дискреционом праву, односно „онда кад тај орган по свом нахођењу изабере да га примени“; да околност да је против тужиоца одбијена оптужба зато што је Општински јавни тужилац одустао од оптужбе не утиче на овај факултативни основ за престанак радног односа, јер његов опстанак није условљен исходом кривичног поступка који је покренут за кривично дело које се гони по службеној дужности.

Одлучујући о жалби тужиоца, Окружни суд у Новом Пазару је решењем Гж1. 448/06 од 21. новембра 2006. године укинуо пресуду Општинског суда у Новом Пазару П1. 405/05 од 7. фебруара 2006. године и предмет вратио првостепеном суду на поновни поступак и одлучивање. У образложењу другостепеног решења је наведено: да је у првостепеном поступку учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. тачка 12) Закона о парничном поступку, јер је изрека пресуде неразумљива и супротна разлозима пресуде, а наведени разлози су у супротности са изведеним доказима; да првостепени суд није у довољној мери ценио околност да је Општински јавни тужилац у међувремену одустао од оптужбе за кривично дело из члана 203. став 2. КЗ РС и да је био дужан да испита околности које су утицале на покретање и вођење кривичног поступка, а затим и на одустанак Општинског јавног тужиоца од кривичног гоњења, јер је тужилац доведен у неравноправан положај у односу на остала запослена лица. Наложено је првостепеном суду да у поновном поступку оцени околност да је Општински јавни тужилац одустао од кривичног гоњења против тужиоца за кривично дело за које је оптужен.

У поновном поступку предмет је добио нови број П1. 1133/06. Општински суд у Новом Пазару је 8. фебруара 2007. године донео пресуду П1. 1133/06. којом је усвојио тужбени захтев тужиоца, поништио решења тужене Републике Србије – МУП Нови Пазар и обавезао тужену да врати тужиоца на послове и задатке које је раније обављао. У другом ставу изреке пресуде обавезана је тужена да тужиоцу надокнади штету због изгубљене зараде за период од 1. јануара до 9. септембра 2005. године у укупном износу од 143.090,73 динара, са законском затезном каматом, као и да му се за предметни период уплати порез и одговарајући доприноси. У образложењу пресуде првостепени суд се позвао на разлоге из решења Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 448/06 од 21. новембра 2006. године.

Окружни суд у Новом Пазару је, одлучујући о жалби тужене Републике Србије, донео оспорену пресуду Гж1. 790/07 од 23. августа 2007. године којом је преиначена пресуда Општинског суда у Новом Пазару П1. 1133/06 од 8. фебруара 2007. године и одбијен као неоснован тужбени захтев тужиоца којим је тражио да се пониште решења тужене о престанку радног односа, да се тужена обавезе да тужиоца врати на рад и распореди на радно место полицајца и исплати му накнаду штете због изгубљене зараде и трошкове

поступка. У образложењу оспорене другостепене пресуде се наводи да је првостепени суд на утврђено чињенично стање погрешно применио материјално право, и то из следећих разлога: да је правноснажна осуђујућа пресуда обавезан основ за престанак радног односа службеном лицу или лицу на одређеним дужностима у МУП-у, али да је покретање и вођење кривичног поступка за наведена дела против ових лица факултативни основ за исто и да о њему надлежни органи одлучују по дискреционом праву, онда кад тај орган по свом нахођењу изабере да га примени, јер га члан 34. став 1. Закона о унутрашњим пословима на то не обавезује; да околност да је тужилац ослобођен кривичне одговорности не утиче на факултативни основ за престанак радног односа запосленог у МУП-у са посебним овлашћењима, јер опстанак овог основа није условљен исходом кривичног поступка који је покренут за кривично дело које се гони по службеној дужности. Стога је, по оцени другостепеног суда, дискреционо право послодавца да користи могућност да раднику престане радни однос самом чињеницом покретања наведеног кривичног поступка.

Подносилац уставне жалбе је против пресуде Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 790/07 од 23. августа 2007. године изјавио ревизију која је оспореном пресудом Врховног суда Србије Рев. II 1643/07 од 6. фебруара 2008. године одбијена као неоснована. У образложењу ревизијске пресуде се наводи да у спроведеном поступку није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. тач. 9) и 12) Закона о парничном поступку, јер је изрека побијане пресуде јасна, не противуречи сама себи нити разлозима, те да пресуда садржи јасне разлоге о одлучним чињеницама. Даље се наводи да је у конкретном случају против тужиоца покренут кривични поступак због постојања основане сумње да је починио кривично дело које се гони по службеној дужности, што је, по оцени ревизијског суда, довољан услов да тужиоцу применом члана 45. Закона о унутрашњим пословима може престати радни однос код тужене, те да су стога оспорена решења туженог о престанку радног односа, по правилној оцени другостепеног суда, законита.

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.

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) прописано је: да странка има право да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року и да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова (члан 10); да је суд дужан да се стара да 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 у поступку у парницама из радних односа, а нарочито приликом одређивања рокова и рочишта, суд увек обраћати нарочиту пажњу на потребу хитног решавања радних спорова (члан 435).

Законом о унутрашњим пословима („Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 17/99, 33/99, 25/00 и 8/01), који је био на снази у време настанка предмета спора, било је прописано: да се у радни однос у Министарство унутрашњих послова на радно место овлашћеног службеног лица и радника на одређеним дужностима може примити лице које, поред законом утврђених услова за пријем на рад у државне органе испуњава и следеће посебне услове – да није осуђивано за кривична дела против уставом утврђеног поретка и безбедности, против оружаних снага, против привреде и имовине, против службене дужности и кривична дела извршена из користољубља и нечасних побуда, да се против њега не води кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности и да му правоснажном пресудом није изречена мера забране вршења позива, делатности или дужности, док таква забрана траје (члан 34. став 1. тач. 1) и 2)); да раднику МУП-а престаје радни однос ако је правоснажном пресудом осуђен за кривична дела из члана 34. став 1. тачка 1) овог закона, а може му престати радни однос и ако престане да испуњава, односно ако се накнадно утврди да није испуњавао неки од услова за пријем на рад у државне органе и услов из члана 34. став 1. тачка 2) овог закона (члан 45).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) уређено је: да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона (члан 6. став 1); да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству. (члан 13). Одредбом члана 1. став 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију је прописано 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.

Конвенцијом Међународне организације рада о престанку радног односа на иницијативу послодавца број 158 („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 4/84 и 7/91) предвиђено је: да радни однос радника неће престати ако за такав престанак не постоји ваљан разлог везан за способност или понашање радника или за оперативне потребе предузећа, установе или службе (члан 4); да радник који сматра да му је радни однос неоправдано престао има право да се жали против престанка радног односа неком непристрасном телу, као што је суд, раднички суд, арбитражни комитет или арбитар (члан 8 став 1); да ако тела из члана 8. ове конвенције оцене да је престанак радног односа неоправдан и ако нису овлашћена или сматрају да је неспроводљиво да, у складу с националним законодавством и праксом, прогласе престанак радног односа неважећим, односно нареду или предложе враћање радника на посао, она ће бити овлашћена да нареду исплату одговарајуће накнаде или неког другог давања које се може сматрати одговарајућим (члан 10).

Уставни суд Републике Србије је поводом иницијатива за оцену уставности одредаба чл. 34. и 45. Закона о унутрашњим пословима, у предмету IУ-346/1995, на седници одржаној 7. марта 1996. године, донео Решење којим није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорених одредаба Закона о унутрашњим пословима. У образложењу овог решења Уставног суда је, поред осталог, наведено да је оспореном одредбом члана 45. Закона о унутрашњим пословима остављена могућност надлежном органу Министарства да цени о каквом се кривичном делу ради због којег се води кривични поступак и да у складу са том оценом у конкретном случају донесе одлуку о престанку радног односа. Уставни суд је том приликом оценио да су овом одредбом Закона прописани посебни услови за престанак радног односа овлашћеног службеног лица и радника на одређеним дужностима, јер се ради о специфичној служби која се бави откривањима починилаца кривичних дела, те да је стога неспојиво са положајем ових лица да истовремено раде у Министарству и да се против њих води кривични поступак за одређено кривично дело.

5. Оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе који се односе на правичност спроведеног поступка, Уставни суд је констатовао да је подносилац уставне жалбе у суштини незадовољан исходом поступка и да спори тумачење и примену Закона о унутрашњим пословима од стране Окружног суда у Новом Пазару и Врховног суда Србије.

С тим у вези, Уставни суд указује на свој став да је 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 арбитрарна примена материјалног права на штету подносиоца уставне жалбе може довести до повреде права на правично суђење, те да у одређеним ситуацијама које првенствено зависе од 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.

На основу наведених одредаба Устава и закона, Уставни суд је констатовао да је Законом о унутрашњим пословима била предвиђена и остављена могућност да надлежни орган у МУП-а може да донесе одлуку о престанку радног односа службеног лица и радника на одређеним дужностима у МУП-у уколико се против њега води кривични поступак за дела која се гоне по службеној дужности. Оваква могућност, односно овлашћење које је остављено послодавцу у „дискрецију“ је, по оцени Уставног суда, дато првенствено са циљем да се заштити специфичан делокруга послова које обавља МУП, односно запослени у њему.

Дакле, могућност престанка радног односа запосленом у МУП-у за којег постоји основана сумња да је извршио кривично дело које се гони по службеној дужности, по оцени Уставног суда, представља средство које је послодавац, тј. надлежни орган у МУП, ценећи околности сваког конкретног случаја, могао користити управо зарад заштите интереса саме службе.

Међутим, оваква врста овлашћења на страни надлежног органа у МУП-у се, по оцени Уставног суда, морала једино и искључиво користити у сврху ради које је и дата.

Стога је управо у случају примене ове одредбе Закона, постојала обавеза послодавца да оцени и наведе околности конкретног случаја, нарочито врсту кривичног дела и постојање јасно одређеног и оправданог разлога за престанак радног односа. По оцени Уставног суда, оваква врста обавезе на страни послодавца указује да се дато овлашћење управо користи и служи сврси зарад које је и дато, али се тиме такође спречавају и евентуалне злоупотребе датог овлашћења. Ово посебно из разлога што Закон о унутрашњим пословима није уредио питање правног дејства које ослобађајућа кривична пресуда или одустанак од оптужбе може имати на радноправни статус бившег запосленог у МУП-у.

С тим у вези, Уставни суд налази да је евентуална примена датог овлашћења од стране надлежног органа у МУП-у супротно циљу којем служи, или евентуална злоупотреба истог, морала бити предмет преиспитивања у поступку оцене законитости отказа уговора о раду пред надлежним редовним судовима. По оцени Уставног суда, управо је овај поступак представљао једну врсту „корективне мере“ у случају примене овлашћења супротно циљу којем служи, а нарочито у ситуацији када Закон о унутрашњим пословима није изричито садржао одредбу о томе шта се дешава са запосленим коме је по овом основу престао радни однос, а који је правноснажно ослобођен од оптужбе или против којег се одустало од оптужбе.

У конкретном случају, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе радни однос престао решењем МУП-а РС 03 број 118-506/06 од 7. марта 2005. године, и то на основу члана 45. у вези са чланом 34. став 1. тачка 2) Закона о унутрашњим пословима, због тога што је против њега по оптужници Општинског јавног тужиоца у Новом Пазару Кт. 512/03 од 26. октобра 2004. године покренут кривични поступак пред Општинским судом у Новом Пазару, због кривичног дела непријављивања кривичног дела или учиниоца из члана 203. став 2. КЗ РС. Утврђено је и да је пресудом Општинског суда у Новом Пазару К. 468/04 од 23. јуна 2005. године одбијена оптужба против подносиоца уставне жалбе, јер је Општински јавни тужилац одустао од оптужбе, што значи да је Општински јавни тужилац одустао од оптужбе након четири месеца од дана престанка радног односа подносиоца у МУП-у.

Уставни суд је утврдио и да је у конкретном случају Окружни суд у Новом Пазару оценио да околност да је подносилац „ослобођен кривичне одговорности не утиче на факултативни основ за престанак радног односа“ подносиоца, будући да опстанак овог основа није условљен исходом кривичног поступка који је покренут против подносиоца уставне жалбе. Врховни суд Србије у оспореној ревизијској пресуди није посебно ценио околност и чињеницу да је јавни тужилац одустао од кривичног гоњења подносиоца и да је оптужба против њега одбијена.

Сагласно изложеном, Уставни суд је оценио да су са аспекта правичног суђења редовни судови морали испитати и оценити да ли је у конкретном

случају овлашћење послодавца да примени одредбу члана 45. Закона о унутрашњем пословима и донесе решење о престанку радног односа подносиоцу било коришћено супротно циљу којем то овлашћење служи, будући да је оптужба против подносиоца одбијена четири месеца након доношења решења о престанку радног односа подносиоца уставне жалбе. То значи да су и Окружни суд у Новом Пазару и Врховни суд Србије пропустили да испитају и оцене околности покретања кривичног поступка против подносиоца, па затим и околности одустанка јавног тужиоца од кривичног гоњења, чиме би испитали да ли је за престанак радног односа подносиоца постојао јасно одређен и оправдан разлог који би у конкретном случају био оправдан и служио интересима саме службе. С тим у вези, Уставни суд је констатовао и да се подносилац уставне жалбе на ове разлоге позивао у ревизији, али да Врховни суд Србије није посебно ценио ове наводе подносиоца уставне жалбе.

Сагласно изложеном, Уставни суд је оценио да је оспореном пресудом Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 790/07 од 23. августа 2007. године и пресудом Врховног суда Србије Рев. II 1643/07 од 6. фебруара 2008. године повређено право на правично суђење подносиоца уставне жалбе гарантовано чланом 32. став 1. Устава, па је применом одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду „Службени гласник РС“, број 109/07) уставну жалбу усвојио.

Уставни суд је оценио да су у конкретном случају последице учињене повреде такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене ревизијске пресуде Врховног суда Србије, како би у поновном поступку Врховни касациони суд одлучио о изјављеној ревизији, па је сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду одлучио као у тачки 2. изреке.

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.

Имајући у виду претходно, Уставни суд није посебно ценио наводе уставне жалбе о повреди права на правично суђење из члана 6. Европске конвенције и повреди Конвенције МОП-а број 158.

6. Оцењујући основаност уставне жалбе у делу у којем се подносилац уставне жалбе жали на неразумно дуго трајање поступка, Уставни суд је констатовао следеће:

Период оцене разумности дужине трајања овог судског поступка који спада у надлежност Уставног суда, *ratione temporis*, почео је дана 8. новембра 2006. године, када је проглашен и ступио на снагу Устав Републике Србије, који је установио уставну жалбу као правно средство за заштиту повређених или ускраћених људских права и слобода и којим је свакоме гарантовано право на јавно расправљање и одлучивање о његовим правима и обавезама у разумном року. Међутим, Уставни суд сматра да се ради утврђивања оправданости дужине трајања поступка мора узети у обзир и стање оспореног судског поступка на дан 8. новембра 2006. године, до када је предмет био нерешен годину дана, тако да је за оцену постојања повреде права подносиоца

уставне жалбе на суђење у разумном року релевантан цео протекли период, од дана подношења тужбе суду 4. јула 2005. године па надаље.

Разумна дужина судског поступка је релативна категорија која зависи од низа чинилаца и мора се проценити у сваком појединачном случају, према његовим специфичним околностима. Сложеност чињеничних и правних питања у конкретном предмету, понашање подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, поступање надлежних органа власти – судова који воде конкретан поступак и природа захтева, односно значај предмета спора за подносиоца, основни су чиниоци који утичу и на оцену дужине парничног судског поступка.

Оцењујући спроведени поступак у предметној грађанскоправној ствари, уважавајући при томе судску праксу и критеријуме Уставног суда, као и међународних институција за заштиту људских права, Уставни суд је утврдио да подносиоцу уставне жалбе није повређено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава, из следећих разлога:

Анализирајући дужину трајања оспореног судског поступка, Уставни суд је утврдио да је поступак започет подношењем тужбе Општинском суду у Новом Пазару 4. јула 2005. године, а окончан је доношењем пресуде Врховног суда Србије Рев. II 1643/07 од 6. фебруара 2008. године, те да је поступак трајао преко две и по године и да наведени период не указује да је тај поступак трајао неразумно дуго.

Наведена оцена Уставног суда заснива се на чињеници да су рочишта за главну расправу пред првостепеним судом заказивана у кратким временским размацима, као и да је суд настојао да изведе што више доказа на једном рочишту. Првостепени суд је одмах по подношењу тужбе почео да предузима радње у поступку, прво рочиште за главну расправу је одржано 20. септембра 2005. године, дакле два и по месеца од подношења тужбе, а на другом рочишту суд је спровео доказни поступак. Окружни суд у Новом Пазару је своју одлуку којом је укинуо првостепену пресуду донео у року од шест месеци од дана изјављивања жалбе подносиоца уставне жалбе, а своју другу одлуку којом је преиначио првостепену пресуду донео је у року од два месеца од дана изјављивања жалбе тужене.

По оцени Уставног суда, питање законитости престанка радног односа и питање исплате изгубљене зараде и других потраживања из радног односа је од великог интереса за подносиоца уставне жалбе.

Међутим, Уставни суд оцењује да је подносилац уставне жалбе, као тужилац у овом парничном поступку, такође допринео продужењу поступка, тражећи одлагање првог рочишта за главну расправу од 20. септембра 2005. године. Такође, на другом рочишту одржаном 19. октобра 2005. године подносилац је исправио тужбу и предложио извођење доказа вештачењем од стране вештака економске струке ради утврђивања износа изгубљене зараде, док је треће рочиште од 16. јануара 2006. године одложено, јер подносилац није прецизирао тужбени захтев.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је оценио да подносиоцу уставне жалбе у поступку који се водио у предмету Општинског суда у Новом Пазару

П1 1133/06, а који је укупно од дана подношења тужбе до дана доношења ревизијске пресуде трајао преко две и по године, није повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је стога у овом делу уставну жалбу одбио као неосновану на основу одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду.

7. Оцењујући наводе из уставне жалбе о повреди права из члана 13. Европске конвенције, Уставни суд је оценио да су ови наводи подносиоца уставне жалбе неосновани. Наиме, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу било омогућено да коришћењем својих процесних права учествује у поступку, предузима законом допуштене радње и улаже правне лекове, те да су о предмету спора у року од две и по године мериторно одлучивали надлежни судови у три инстанце.

У погледу позивања подносиоца уставне жалбе на повреду права на заштиту имовине, Уставни суд је оценио да су и ови наводи подносиоца беспредметни, будући да подносилац није навео уставноправне разлоге, нити је у уставној жалби образложио у чему се састоји повреда овог права, да би се о њима могло поступати и одлучивати.

8. На основу свега изложеног и одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-753/2008 од 19. јануара 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 15/11)

**Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1,
права на правно средство из члана 36. став 2. и права на имовину
из члана 58. Устава**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Мирјане Седларевић, Иванке Томић, Зорице Павловић, Јеле Јаковљевић и Драгославе Јездимировић и утврђује да је решењима Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 12. марта 2008. године и Вишег трговинског суда Пж. 3250/08 од 18. априла 2008. године повређено право подносиатељки уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, право на правно средство зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава и право на имовину зајемчено одредбом члана 58. Устава, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се решење Вишег трговинског суда Пж. 3250/08 од 18. априла 2008. године и налаже Привредном апелационом суду да донесе нову одлуку о жалби коју су Мирјана Седларевић, Иванка Томић, Зорица Павловић, Јела Јаковљевић и Драгослав Јездимировић изјавиле против решења Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 12. марта 2008. године.

Образложење

1. Мирјана Седларевић, Иванка Томић, Зорица Павловић, Јела Јаковљевић и Драгослава Јездимировић, све из Београда, су 12. марта 2009. године, преко пуномоћника – адвоката Драгана Б. Филиповића из Лознице, изјавиле уставну жалбу против пресуде Трговинског суда у Ваљеу П. 52/07 од 7. новембра 2007. године, пресуде Вишег трговинског суда у Београду Пж. 10205/07 од 13. фебруара 2008. године, решења Трговинског суда у Ваљеу П. 52/07 од 12. марта 2008. године, решења Вишег трговинског суда Пж. 3250/08 од 18. априла 2008. године и пресуде Врховног суда Србије Прев. 278/08 од 4. новембра 2008. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на правно средство из члана 36. став 2. Устава и права на имовину из члана 58. Устава.

Подноситељке уставне жалбе су навеле да су биле раднице предузећа „Дрина“ а. д. из Лознице и да су у поступку стечаја наведеног предузећа пријавиле своја потраживања која се односе на разлику између исплаћене гарантоване зараде и одговарајуће зараде по колективном уговору, те да су након што су им потраживања оспорена, покренуле парнични поступак пред Трговинским судом у Ваљеу. Даље су навеле да им је делимично усвојен тужбени захтев и то за износ утврђене разлике зарада, али да је одбијен као неоснован тужбени захтев који се односи на износ обрачунате камате за период од доспећа сваке појединачне зараде до отварања стечаја над туженим, што, према мишљењу подносиоце није у складу са законским одредбама, јер тужени није доказао да је код њега постојао поремећај у пословању. Такође је наведено да им је пресудама судова „признато“ потраживање у номиналном износу, али чија је вредност реално умањена за више од 30 пута услед утицаја инфлације. Наведену чињеницу судови нису узели у обзир, образлажући то својим „погрешним“ ставовима у погледу права на валоризацију. Истакнуто је и то да Врховни суд „игром речи без упоришта у законима“ не образлаже каква је то интересна заједница, коју помиње у образложењу пресуде, а која постоји између радника и послодавца, којом се, ризик пословања преваљује на раднике, али се зато евентуална добит не дели радницима. Даље су навеле да је оспореним решењима Трговинског суда у Ваљеу и Вишег трговинског суда повређено начело забране *reformatio in peius*, због тога што је другостепени суд, поступајући по њиховој жалби, укинуо решење о трошковима из става шест изреке пресуде Трговинског суда у Ваљеу П. 52/07 од 7. новембра 2007. године, којим им је досуђен износ од 185.085,93 динара, а првостепени суд у поновном поступку подносиоцама досудио износ од 34.488,03 динара. Подносиоце сматрају да судови нису смели досудити мањи износ од првобитног износа утврђеног наведеним решењем садржаним у пресуди, поготово имајући у виду да тужени није изјавио жалбу.

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 32. став 1. Устава се јемчи сваком права да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 36. став 2. Устава је утврђено да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Одредбама члана 58. Устава је утврђено: 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).

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у целокупну документацију приложу уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

Оспореном пресудом Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 7. новембра 2007. године одлучено је следеће: у ставу првом изреке делимично је усвојен тужбени захтев тужиље, овде подносиатељке уставне жалбе Мирјане Седларевић, и утврђено је да тужиља према туженом ДП „Дрина“ у стечају из Лознице има потраживање у износу од 29.478,29 динара, са законском затезном каматом почев од 2. децембра 2005. године, па до подношења нацрта решења за главну деобу, док је тужбени захтев одбијен као неоснован преко досуђеног износа до траженог износа од 719.766,52 динара, са припадајућом законском затезном каматом; у ставу другом изреке делимично је усвојен тужбени захтев тужиље, овде подносиатељке уставне жалбе Иванке Томић и утврђено је да тужиља према туженом има потраживање у износу од 25.561,76 динара, са законском затезном каматом почев од 2. децембра 2005. године па до подношења нацрта решења за главну деобу, док је, тужбени захтев одбијен као неоснован преко досуђеног износа до траженог износа од 633.659,77 динара, са припадајућом законском затезном каматом; у ставу трећем изреке делимично је усвојен тужбени захтев тужиље, овде подносиатељке уставне жалбе Зорице Павловић и утврђено је да тужиља према туженом има потраживање у износу од 26.850,73 динара са законском затезном каматом почев од 2. децембра 2005. године па до подношења нацрта решења за главну деобу, док је, тужбени захтев одбијен као неоснован преко досуђеног износа, а до траженог износа од 684.199,03 динара, са припадајућом законском затезном каматом; у ставу четвртном изреке делимично је усвојен тужбени захтев тужиље, овде подносиатељке уставне жалбе Јеле Јаковљевић и утврђено је да тужиља према туженом има потраживање у износу од 25.458,21 динара, са законском затезном каматом почев од 2. децембра 2005. године па до

подношења нацрта решења за главну деобу, док је, тужбени захтев одбијен као неоснован преко досуђеног износа до траженог износа од 652.634,66 динара, са припадајућом законском затезном каматом; у ставу петом изреке делимично је усвојен тужбени захтев тужиље, овде подносиоцељке уставне жалбе Драгославе Јездимировић, и утврђено је да тужиља према туженом има потраживање у износу од 27.887,65 динара, са законском затезном каматом почев од 2. децембра 2005. године па до подношења нацрта решења за главну деобу, док је тужбени захтев одбијен као неоснован преко досуђеног износа до траженог износа од 684.829,81 динара, са припадајућом законском затезном каматом; у ставу шестом изреке обавезан је тужени да тужиљама исплати парничне трошкове у износу од 185.085,93 динара, у року од осам дана од дана пријема писменог отправка пресуде.

Незадовољне исходом поступка пред првостепеним судом, тужене су изјавиле жалбу против наведене првостепене пресуде. Тужени није изјавио жалбу. Виши трговински суд је оспореном пресудом Пж. 10205/07 од 13. фебруара 2008. године одбио као неосновану жалбу тужиља изјављену против пресуде Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 7. новембра 2007. године и то у ставу првом, другом, трећем, четвртном и петом изреке у делу у коме су тужбени захтеви одбијени и у том делу потврдио пресуду, док је првостепену пресуду у ставу шестом изреке укинуо и предмет вратио првостепеном суду на поновни поступак. У образложењу пресуде је, поред осталог, наведено да је првостепени суд правилно и потпуно утврдио чињенично стање, на исто правилно применио материјално право, без битних повреда одредаба парничног поступка на које је указано у жалби и без битних повреда одредаба парничног поступка на које другостепени суд пази по службеној дужности. Међутим, Виши трговински суд је нашао да одлука о трошковима парничног поступка није правилна, јер се пошло од погрешне вредности предмета спора који није 135.236,64 динара, како се у уводу побијане пресуде наводи, већ 3.314.576,20 динара, јер је то износ чија се исплата тужбом захтева. Даље је наведено да је у поновном поступку потребно утврдити проценат успеха тужилаца у спору на основу одредби чл. 149. и 150. Закона о парничном поступку, уз правилну примену Таксене тарифе која је важила у време настанка таксених обавеза, као и Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката у време закључења главне расправе.

Поступајући по ревизији тужиља изјављеној против пресуде Вишег трговинског суда у Београду Пж. 10205/07 од 13. фебруара 2008. године у делу у коме је постала правноснажна, Врховни суд Србије је оспореном пресудом Прев. 278/08 од 4. новембра 2008. године ревизију одбио као неосновану. У образложењу пресуде је, поред осталог, наведено да је у току првостепеног поступка утврђено да је у периоду на који се односи потраживање тужиља (од априла 1995. године до августа 1999. године) постојао поремећај у пословању, који је трајао до отварања поступка стечаја и да су у таквим условима запосленима, па и тужиљама исплаћиване гарантоване зараде. Даном отварања поступка стечаја, сагласно одредби члана 67. Закона о стечајном поступку, потраживања поверилаца која нису доспела се сматрају доспелим, те је овим даном доспела и обавеза туженог да тужиљама

исплати разлику између гарантоване зараде и зараде коју би примиле по Колективном уговору. Даље је наведено да је тужбени захтев тужиља усвојен за износ разлике зараде између зараде коју је требало да примају по Колективном уговору и гарантоване зараде која им је исплаћивана, док је тужбени захтев је одбијен преко тог износа, који се односи на законску затезну камату почев од 20. маја 1995. године до 2. децембра 2005. године, обрачунате и приписане разлици зараде као главном дугу. Врховни суд је констатовао да су нижестепени судови утврдили да тужиље, поред права на гарантовану зараду, имају право и на разлику до одговарајуће зараде, јер су то њихова неотуђива права и на закону заснована, имајући у виду одредбе члана 63. и члана 65. став 1. тада важећег Закона о радним односима, па отварање стечаја над послодавцем, то право не може довести у питање. Даље је наведено да тужиље не могу под формом валоризације потраживања остваривати право на законску затезну камату пре отварања поступка стечаја над туженим, имајући у виду да поремећај у пословању туженог није престао до отварања стечајног поступка, те да су потраживања тужилаца по основу разлике зарада доспела даном отварања стечајног поступка. Истакнуто је да је неосновано инсистирање тужиља на примени начела валоризације новчаног потраживања на име разлике зараде, а у циљу успостављања равнотеже једнаких вредности, начела равноправности учесника у облигационом односу и начела савесности и поштења. У конкретном случају и поред утврђеног раста цена на мало у периоду од 20. маја 1995. године до 2. децембра 2005. године у износу од 2.916,154031%, односно збирног комфорног раста цена на мало за овај период у износу од 30.161,54031%, Врховни суд сматра да околности случаја и правичност не оправдавају досуђивање валоризованог износа разлике зараде ни по стопи раста цена на мало, а поготову не применом као валориметра законске затезне камате, како је тужбом тражено. Даље је наведено да је поремећај у пословању туженог трајао и није отклоњен до отварања стечајног поступка над истим, те да тужени није био у могућности да тужиоцима исплати зараду у складу са радно-правним прописима, те у том смислу не постоји повреда начела савесности и поштења, ни злоупотребе вршења права, нити забране проузроковања штете и других основних начела Закона о облигационим односима, јер се ради о таквим околностима на страни туженог (постојање поремећаја у пословању туженог у дужем временском периоду и отварање поступка стечаја над туженим), које не оправдавају примену начела валоризма у конкретном случају. Врховни суд истиче да се запослени и послодавац налазе у специфичној интересној заједници ради остваривања добити, па самим тим и адекватне зараде, али је у ситуацији када постоји поремећај у пословању послодавца који је резултирао отварањем стечајног поступка, неправично и противно начелу једнаких давања да само послодавац сноси последице поремећаја и инфлаторних дејстава.

4. Оспореним решењем Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 12. марта 2008. године обавезан је тужени да тужиљама, овде подносиоцама уставне жалбе, исплати парничне трошкове у износу од 34.488,03 динара. У образложењу

решења је наведено да су тужиље успеле у спору са око 4%, па су им сразмерно постигнутом успеху признати трошкови у износу досуђеном у изреци, а сагласно одредбама члана 149. став 2, члана 150. и члана 159. ст. 1. до 4. Закона о парничном поступку.

Поступајући по жалби тужиља, Виши трговински суд је оспореним решењем Пж. 3250/08 од 18. априла 2008. године жалбу одбио као неосновану и решење Трговинског суда у Ваљеу П. 52/07 од 12. марта 2008. године потврдио. Ставом другим изреке оспореног другостепеног решења одбијен је захтев тужиља за накнаду трошкова другостепеног поступка. У образложењу оспореног решења је, поред осталог, наведено да другостепени суд није учинио битну повреду одредаба парничног поступка, када је раније донету пресуду Трговинског суда у Ваљеу П. 52/07 од 7. новембра 2007. године укинуо у ставу шестом изреке у погледу трошкова парничног поступка, по жалби тужиља, јер је та одлука била незаконита и неправилна. Даље је наведено да наводи жалбе да је повређен институт забране *reformatio in peius*, јер је тужиљама приликом поновног одлучивања о трошковима поступка досуђено мање од онога што им је досуђено раније укинутом пресудом, нису основани. Виши трговински суд сматра да се институт забране *reformatio in peius* не односи на овлашћење суда да укине незакониту одлуку. Коначно, Виши трговински суд је нашао да је првостепени суд правилно и потпуно утврдио чињенично стање и на исто правилно применио одредбе чл. 149. и 150. Закона о парничном поступку, уз констатацију да је висина трошкова парничног поступка који припадају тужиоцима правилно одмерена применом Таксене тарифе, садржане у Закону о судским таксама и Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката.

5. За одлучивање по овој уставној жалби против решења којима је одлучивано о трошковима парничног поступка од значаја су одредбе Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) (у даљем тексту: ЗПП), који је важио у време трајања предметног парничног поступка.

Одредбама члана 3. ЗПП је прописано да у парничном поступку суд одлучује у границама захтева који су стављени у поступку, да странке могу слободно располагати захтевима које су ставиле у току поступка, као и да се оне могу одрећи свог захтева, признати захтев противника и поравнати се, као и да суд неће дозволити располагања странака која су у супротности са принудним прописима, јавним поретком и правилима морала.

Одредбама члана 346. ЗПП је прописано да пресуда која се више не може побијати жалбом постаје правноснажна уколико је њоме одлучено о захтеву тужбе или противтужбе (став 1), да суд током целог поступка по службеној дужности пази да ли је ствар правноснажно пресуђена, и ако утврди да је парница покренута о захтеву о коме је већ правноснажно одлучено, одбациће тужбу (став 2), као и да ако је у пресуди одлучено о потраживању које је тужени истакао приговором ради пребијања, одлука о постојању или непостојању овог потраживања постаје правноснажна (став 3).

Одредбама члана 372. ст. 1. и 2. ЗПП је прописано да другостепени суд испитује првостепену пресуду у оном делу у коме се побија жалбом, а ако

се из жалбе не види у ком се делу пресуда побија, другостепени суд ће узети да се пресуда побија у делу у коме странка није успела у парници, као и да другостепени суд испитује првостепену пресуду у границама разлога наведених у жалби, пазећи по службеној дужности на битне повреде одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. тач. 1) 2) 5) 7) и 9) и на правилну примену материјалног права, док је одредбом члана 381. ЗПП прописано да другостепени суд не може да преиначи пресуду на штету странке која се жалила, ако је само она изјавила жалбу.

6. Анализирајући најпре оспорена решења Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 12. марта 2008. године и Вишег трговинског суда Пж. 3250/08 од 18. априла 2008. године са становишта цитираних одредаба ЗПП, Уставни суд је утврдио следеће:

Суштина уставне жалбе у овом делу се базира на чињеници да подносиоци уставне жалбе сматрају да је решењем о трошковима поступка донетим у поновном поступку пред првостепеним судом, касније потврђеним оспореним другостепеним решењем, директно прекршена одредба члана ЗПП, која прописује да другостепени суд не може да преиначи пресуду на штету странке која се жалила, ако је само она изјавила жалбу.

Наиме, законско тумачење одредбе члана 381. ЗПП дефинише забрану преиначења на штету (лат. *reformatio in peius*), односно преиначавања неке првостепене одлуке од стране другостепеног суда на штету оне странке у чију је корист изјављена жалба. Овај институт је логична последица која произлази из чињенице да правни лек може имати дејство само у корист странке која га је уложила, а никада на њену штету. У прилог тог института говори и сам смисао жалбе – да странка која је изјавила жалбу тежи да другостепени суд пресуду промени у њену корист. Зато одлука другостепеног суда (а и првостепеног у поновном поступку) не би смела бити неповољнија за странку од оне коју она жалбом побија. У супротном би се жалиоцу наметнуо ризик који је противан самој природи и смислу жалбе. Уставни суд сматра да се сврха увођења начела забране преиначења на штету странке која се жалила мора посматрати у вези са Уставом зајемченим правом на правно средство утврђеним у одредби члана 36. став 2. Устава. Наведено уставно право треба да омогући странци да поднесе жалбу како би се кроз другостепени поступак пред вишим судом извршила контрола законитости и правилности рада суда нижег степена. Значај наведеног института се огледа и у томе да је потребно отклонити сваки страх странака од подношења жалби против судских одлука којима нису задовољне, да се не би дошло у ситуацију да жалилац поводом изјављене жалбе буде доведен у гори положај од оног у коме би био да се уопште није жалио. Необазирање судова на забрану преиначења на штету има за последицу настанак правне несигурности у парничном поступку, а тиме и повреду Уставом гарантованог права на правично суђење. Уставни суд наглашава да повреда права на правну сигурност сама по себи представља довољан разлог да се утврди постојање повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (видети, између осталих, Одлуку Уставног суда Уж-1147/2008 од 3. јуна 2010. године).

Поред тога, Уставни суд констатује да неправилна примена института забране *reformatio in peius* доводи у питање значај и домашај начела диспозиције странака, као и смисао правноснажности судских одлука.

Наиме, начело диспозиције странака је једно од основних начела парничног поступка (члан 3. став 2. ЗПП), па као такво долази до изражаја и у примени института забране преиначења на штету странке која се жалила, када се пред првостепеним судом води поступак поновног суђења после укидања првостепене пресуде по жалби само једног жалиоца. Одредбама ЗПП није изричито прописано шта ће се догодити са применом института забране *reformatio in peius* у ситуацији када се пред првостепеним судом понови поступак након укидања пресуде или решења по жалби једне странке. Иако је одредбом члана 381. ЗПП изричито забрањено само другостепеном суду да преиначи пресуду на штету странке која се жалила, Уставни суд сматра да се институт забране *reformatio in peius* мора протезати и на првостепени поступак који се поново води после укидања првостепене одлуке. Уколико сама странка пак одлучи да се не жали вишем суду, она, *de facto*, таквим својим поступком располаже својим правом на жалбу. Из наведеног произлази да судови немају законски основ да поступају супротно израженој вољи странке да слободно располаже захтевом који је ставила у току поступка, па и захтевом да се усвајањем жалбе спор за њу реши повољније. Ово под условом да се не ради о недозвољеним располагањима, што у конкретној ситуацији није случај.

Анализирајући однос начела забране *reformatio in peius* и правноснажности судских одлука, Уставни суд, пре свега, констатује да према одредбама ЗПП правноснажност пресуде или решења наступа: а) истеком рока за редован правни лек; б) одрицањем од правног лека или одустанком од њега ако је био уложен; в) доношењем пресуде у последњем степену. Дакле, у нашем праву формална правноснажност наступа према свакој странци посебно (тзв. систем подељене формалне правноснажности), па тако ако је тужбени захтев усвојен делимично, а правни лек поднела само једна странка, пресуда је постала правноснажна према супротној странци и она више не може побијати пресуду, већ само може тврдити да је уложени правни лек недопуштен или неоснован. У конкретном случају, пресуда Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 7. новембра 2007. године, којом је делимично усвојен тужбени захтев тужиља, овде подносиоцељки уставне жалбе, је у ставу шестом изреке постала правноснажна у односу на туженог ДП „Дрина“, којим је тужени обавезан да тужиљама исплати трошкове парничног поступка, с обзиром на то да тужени није изјавио жалбу. Омогућавање преиначења одлуке о трошковима поступка на штету странке која се жалила је у директној супротности са институтом правноснажности без кога се не може замислити правни поредак било које државе. Правни систем у коме би било могуће након коначног пресуђења опет покренути спор у истој ствари, не би могао пружити неопходну стабилност у правним односима и правну сигурност.

7. На основу свега наведеног, недвосмислено се намеће закључак да у конкретном случају судови нису могли у поновном поступку досудити

мањи износ на име трошкова парничног поступка од онога који је досуђен пресудом Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 7. новембра 2007. године у ставу шестом изреке. Образложење Вишег трговинског суда да се забрана преиначења на штету странке која се жалила не односи на овлашћење суда да укине незакониту одлуку и другачије одлучи у поновном поступку из свих наведених разлога, не може се прихватити.

Уставни суд сматра да институт забране *reformatio in peius*, у својој суштини представља институт заштите права на правни лек који треба да омогући правном леку испуњавање оне сврхе која му је Уставом и законом и додељена. Одузимање уставном праву на правно средство елемента правне сигурности и стављање у изглед жалиоцу да може бити доведен у гори положај него да се уопште није жалио, по оцени Уставног суда, представља повреду права на правно средство зајемченог одредбом члана 36. став 2. Устава.

Разматрајући повреду права на имовину зајемченог одредбама члана 58. Устава, Уставни суд је оценио да су подносиоце уставне жалбе оспореним решењима произвољно и неоправдано ускраћене за имовину, коју представља новчано потраживање утврђено решењем о трошковима садржаним у ставу шест изреке пресуде Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 7. новембра 2007. године против кога тужени није изјавио жалбу.

8. На основу изложеног и одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те утврдио да је решењима Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 12. марта 2008. године и Вишег трговинског суда Пж. 3250/08 од 18. априла 2008. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, право на правно средство зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава и право на имовину зајемчено одредбама члана 58. Устава и одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице повреде права могу уклонити само поништајем оспореног другостепеног решења Вишег трговинског суда Пж. 3250/08 од 18. априла 2008. године и одређивањем да се донесе нова одлука о жалби коју су подносиоце уставне жалбе изјавиле против решења Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 12. марта 2008. године, како би у поновном парничном поступку била донета нова одлука о жалби, па је сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучено као у тачки 2. изреке.

9. Разматрајући уставну жалбу изјављену против пресуде Трговинског суда у Ваљеву П. 52/07 од 7. новембра 2007. године, пресуде Вишег трговинског суда у Београду Пж. 10205/07 од 13. фебруара 2008. године и пресуде Врховног суда Србије Прев. 278/08 од 4. новембра 2008. године, Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио да је уставна жалба поднета због тога што подносиоце сматрају да у парничном поступку који је вођен по њиховој тужби и који је претходио уставносудском поступку није могао бити одбијен њихов тужбени захтев у делу који се односи на исплату валоризованог износа разлике зараде до покретања стечајног поступка над послодавцем, тј. туженим.

Међутим, Уставни суд је оценио да подносиоце уставне жалбе нису пружиле доказе за своје тврдње да су заузета правна становишта парничних судова у спроведеном тростепеном поступку утицала на повреду њиховог права на правично суђење. Уставни суд посебно наглашава да је његов задатак да у поступку по уставној жалби испита да ли је парнични поступак у целини био правичан на начин на који то захтева члан 32. став 1. Устава. Ово ће бити случај ако је примена материјалног закона била произвољна или дискриминацијска. Правилну примену материјалног права је пре свега надлежан да цени виши суд у законом прописаном поступку контроле законитости нижестепених судова. Уставни суд констатује да се уставна жалба не може сматрати правним средством којим се испитује законитост одлука редовних судова. У поступку уставносудске заштите Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода, Уставни суд једино утврђује да ли је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење дошло до њихове повреде или ускраћивања. Формално позивање на поједине одредбе Устава не чини само по себи уставну жалбу допуштеном.

Имајући у виду да се у уставној жалби не наводе разлози који би указивали на то да је оспореним пресудама повређено право подносиоцеки на правично суђење, Уставни суд је у односу на ове оспорене пресуду у другом делу тачке 1. изреке одбацио уставну жалбу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

10. Уставни суд је решио да ову одлуку због њеног значаја објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду.

11. Полазећи од свега наведеног, 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-390/2009 од 17. фебруара 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 49/11)

Поведа 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 Милије Стојића и утврђује да је у парничном поступку у предмету П. 419/07 који се водио пред Општинским судом у Гучи, сада предмету Основног суда у Чачку, Судска јединица у Гучи број

П. 2251/10, 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.

О б р а з л о ж е њ е

1. Милија Стојић из Лучана, преко пуномоћника Љубодрага М. Божовића, адвоката из Ариља, поднео је 21. јула 2009. године, Уставном суду уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року у парничном поступку наведеном у тачки 1. изреке.

Подносилац уставне жалбе наводи да је 29. јуна 1988. године покренут парнични поступак пред Општинским судом у Гучи, ради утврђивања права службености, у којем је подносилац уставне жалбе учествовао као тужена странка. У уставној жалби се указује да наведени парнични поступак није окончан ни након више од 21 године од покретања, као и да је у том поступку више пута укидана првостепена пресуда, односно да је виша пута одређивано вештачење, те да је одржано 43 рочишта за главну расправу и одложено осам рочишта. Имајући у виду дужину трајања наведеног парничног поступка, то подносилац уставне жалбе сматра да му је у том поступку повређено право на суђење у разумном року. Такође, истиче и да је дужина трајања тог парничног поступка проузроковала подносиоцу уставне жалбе трошкове поступка у великом износу који би био мањи да је поступак окончан у разумном року. Стога подносилац предлаже да се утврди да има право на накнаду штете, као и да се одлука донета о овој уставној жалби објави у „Службени гласнику Републике Србије“.

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 или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Основног суда у Чачку, Судска јединица у Гучи П. 2251/10 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставно-судској ствари:

Тужиоци Милорад Стојић, Недељко Милованчевић, Славка Василић, сви из Крстаца и Глишо Милованчевић из Лучана, поднели су 29. јуна 1988. године Општинском суду у Гучи тужбу против тужених Милије Стојића, овде подносиоца уставне жалбе, и Јордана Милованчевића, обојице из

Крстаца, ради утврђивања постојања права стварне службености пролаза преко к. п. бр. 79/1 и 78/2, као послужних парцела у власништву тужених, а у корист повласних парцела бр. 116, 117/1, 117/2, 117/3 и 118, све катастарске парцеле у КО Крстац у власништву тужилаца. Поводом наведене тужбе у Општинском суду у Гучи формиран је предмет П. 422/88.

Тужиоци су на рочишту за главну расправу одржаном 25. априла 1989. године повукли тужбу у односу на туженог Јордана Милованчевића.

У наведеном парничног поступку Општински суд у Гучи је донео осам пресуда, и то: пресуду П. 422/88 од 12. децембра 1988. године, која је укинута решењем Окружног суда у Чачку Гж. 346/90 од 5. априла 1990. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног поступка; пресуду П. 278/90 од 4. новембра 1991. године, која је укинута решењем Окружног суда у Чачку Гж. 594/92 од 7. маја 1992. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног поступка; пресуду П. 309/92 од 16. децембра 1992. године, која је укинута решењем Окружног суда у Чачку Гж. 668/93 од 9. јуна 1993. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног поступка; пресуду П. 328/93 од 6. априла 1998. године, која је укинута решењем Окружног суда у Чачку Гж. 931/98 од 2. јула 1998. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног поступка; пресуду П. 272/98 од 30. септембра 2001. године, која је укинута решењем Окружног суда у Чачку Гж. 512/02 од 28. маја 2002. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног поступка; пресуду П. 235/02 од 26. фебруара 2003. године, која је укинута решењем Окружног суда у Чачку Гж. 1047/03 од 27. новембра 2003. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног поступка; пресуду П. 550/03 од 19. априла 2007. године, која је укинута решењем Окружног суда у Чачку Гж. 1437/07 од 21. новембра 2007. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног поступка; пресуду П. 419/07 од 31. јануара 2008. године, која је у ставу првом и другом изреке потврђена пресудом Окружног суда у Чачку Гж. 557/08 од 4. јуна 2008. године, док је у ставу трећем изреке укинута и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда у том делу захваћена битном повредом одредаба парничног поступка.

Затим је Општински суд у Гучи у вези трошкова поступка донео два решења, и то решење П. 419/07 од 20. јуна 2008. године, које је укинута решењем Окружног суда у Чачку Гж. 1687/08 од 15. октобра 2008. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног

поступка, као и решење П. 419/07 од 16. децембра 2008. године, које је укинута решењем Вишег суда у Чачку Гж. 1086/09 од 27. јануара 2010. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак, са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног поступка. Коначно у поновном поступку, сада Основни суд у Чачку, Судска јединица у Гучи донело је решење П. 2251/10 од 15. марта 2010. године, које је преиначено решењем Вишег суда у Чачку Гж. 788/10 од 9. јуна 2010. године и обавезан тужени Микија Стојић да тужиоцима на име накнаде трошкова спора исплати износ од 918.200,00 динара, у року од 15 дана по пријему решења, под претњом принудног извршења. Наведено другостепено решење је достављено пуномоћнику туженог 10. новембра 2010. године.

У периоду од подношења тужбе па до окончања наведеног парничног поступка заказано је укупно 55 рочишта за главну расправу од којих су 43 рочишта одржана (17. августа 1988. године, 25. априла 1989. године, 16. маја 1989. године, 14. јуна 1989. године, 4. августа 1989. године, 5. септембра 1989. године, 5. октобра 1989. године, 26. октобра 1989. године, 12. децембра 1989. године, 20. септембра 1990. године, 9. маја 1991. године, 30. мај 1991. године, 19. јуна 1991. године, 2. септембра 1991. године, 1. октобра 1991. године, 21. октобра 1991. године, 4. новембра 1991. године, 14. јула 1992. године, 7. октобра 1992. године, 16. децембра 1992. године, 10. децембра 1997. године, 3. фебруара 1998. године, 6. априла 1998. године, 14. септембра 1998. године, 21. октобра 1998. године, 3. фебруар 1999. године, 3. септембар 1999. године, 20. април 2000. године, 4. децембар 2000. године, 26. март 2001. године, 11. април 2001. године, 17. мај 2001. године, 20. јун 2001. године, 3. септембар 2001. године, 22. новембар 2002. године, 24. децембар 2002. године, 24. јануар 2003. године, 26. фебруар 2003. године, 31. март 2004. године, 7. марта 2006. године, 16. маја 2006. године, 28. септембра 2006. године, 7. децембра 2006. године, 19. април 2007. године, 10. јануара 2008. године, 31. јануара 2008. године, 16. децембра 2008. године), на којима су изведени докази увидом у одговарајућа документа, више пута је на исту околност изведен доказ вештачењем од стране вештака – геометра, односно судског вештака саобраћајне струке и више пута је саслушан један од ових вештака, више пута је на исту околност изведен доказ увиђајем на лицу места, више пута су саслушане парничне странке, саслушан је велики број сведока, од којих неки и по више пута, а услед измене састава већа више пута је поступак почео тећи изнова читањем списка на рочишту. Преосталих осам рочишта није одржано (6. јуна 1990. године – због захтева туженог за изузеће поступајућег судије; 8. октобра 1996. године – због службене спречености поступајућег судије; 19. новембра 1996. године – услед штрајка адвоката; 30. децембар 1996. године – због одсуства поступајућег судије; 26. новембра 1998. године – због захтева туженог за изузеће поступајућег судије; 16. јуна 2004. године – због болести туженог и спречености његовог пуномоћника; 29. децембар 2006. године – због болести судије поротника; 25. јануар 2007. године – због болести судије поротника).

4. За оцену навода и разлога из уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на чију повреду се подносилац уставне жалбе позива, од значаја су следеће одредбе Устава и закона.

Одредбом члана 32. става 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 отпужбама против њега.

Одредбом члана 10. Закона о парничном поступку („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 72/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91 и „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/02), који је био на снази у време покретања оспореног парничног поступка, било је прописано да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова и да онемогући сваку злоупотребу права која странкама припадају у поступку.

Важећи Закон о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) прописује: да су странке дужне да изнесу све чињенице на којима заснивају своје захтеве и да предложи доказе којима се утврђују те чињенице (члан 7. став 1); да странка има право да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року, а да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова (члан 10).

5. У вези навода подносиоца уставне жалбе да му је повређено право на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, Суд констатује да је период за оцену разумне дужине трајања поступка, који спада у надлежност Уставног суда, почео да тече од 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије. Међутим, Уставни суд је оценио да се ради утврђивања оправданости дужине трајања поступка мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године и да су, у конкретном случају, испуњени услови да се приликом оцене разумности рока узме у обзир целокупан период трајања поступка од дана подношења тужбе па до дана када је писмени отправак појединачног акта којим је правноснажно окончан парнични поступак достављен подносиоцу уставне жалбе, јер парнични поступак по својој природи представља јединствену и недељиву целину која започиње подношењем тужбе суду, а завршава се доношењем одлуке којом се поступак окончава „или ако је то касније, даном уручења писменог отправака подносиоцу уставне жалбе“ (пресуда Европског суда за људска права од 8. априла 2004. године – предмет *Soares Fernandes против Португалије*).

У том смислу, анализирајући дужину трајања поступка, Уставни суд је утврдио да је оспорени парнични поступак у предмету сада Основног суда у Чачку, Судска јединица у Гучи број П. 2251/10 (првобитни број предмета је био П. 422/88, да би касније у поновним поступцима добијао нове бројеве П. 278/90, П. 309/92, П. 328/93, П. 272/98, П. 235/02, П. 550/03 и П. 419/07) покренут 29. јуна 1988. године, подношењем тужбе Општинском суду у Гучи против тужених Милије Стојића, овде подносиоца уставне жалбе и

Јордана Милованчевића (у односу на којег је касније повучена тужба), ради утврђивања постојања права стварне службености пролаза, те да је окончан доношењем решења Вишег суда у Чачку Гж. 788/10 од 9. јуна 2010. године, који је достављен пуномоћнику подносиоца уставне жалбе, 10. новембра 2010. године.

Наведено трајање поступка од преко 22 године само по себи указује да судски поступак није окончан у разумном року. И поред ове констатације, Суд је код оцене подносиоцевих навода пошао од чињенице да је разумна дужина трајања судског поступка релативна категорија, која зависи од низа чинилаца и мора се проценити у сваком конкретном случају, према његовим специфичним околностима. Сложеност чињеничних и правних питања у конкретном случају, понашање самог подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, поступање надлежних органа власти, конкретно судова који воде поступак, као и природа постављеног захтева, односно значај повређеног права за подносиоца уставне жалбе су основни чиниоци који утичу на оцену дужине трајања парничног судског поступка и одређују да ли је тај поступак окончан у оквиру разумног рока или не.

Испитујући наведене критеријуме за утврђивање повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају, Уставни суд је из приложене документације закључио да је у овом парничном предмету било сложених правних и чињеничних питања која су захтевала обиман доказни поступак. Међутим, Уставни суд је оценио да је основни разлог дугом временском трајању парничног поступка неделотворно поступање првостепеног суда који је током оспореног парничног поступка, донео осам првостепених пресуда, од којих је првих седам пресуда укидано у целини решењима Окружног суда у Чачку (свих седам пута је првостепена пресуда укидана са образложењем да је пресуда захваћена битном повредом одредаба парничног поступка), док је осма пресуда укинута у делу који се односи на трошкове поступка. Након тога првостепени суд је донео три решења којима је одлучивао о трошковима поступка од којих су два укинута од стране другостепеног суда, да би треће решење П. 2251/10 од 15. марта 2010. године било преиначено решењем Вишег суда у Чачку Гж. 788/10 од 9. јуна 2010. године. Оправдање за наведено трајање поступка не може бити ни околност да је ранијим Законом о парничном поступку била дата могућност да се предмет врати на поновно одлучивање првостепеном суду неограничени број пута. Уставни суд је становишта да је у свакој правној држави од изузетне важности да се организација судског система изврши на начин који омогућава доношење судских одлука без непотребног одлагања, како грађани код остваривања својих Уставом зајемчених права не би трпели штетне последице. Најзад, према становишту које је изразио и Европски суд за људска права, сама чињеница да се више пута налаже понављање разматрања једног предмета пред нижом инстанцом може, само по себи, открити озбиљан недостатак у правном систему државе (видети нпр. предмете *Pavlyulynets v. Ukraine* од 6. септембра 2005. године и *Цветковић против Србије* од 10. јуна 2008. године). Уставни суд

је оценио да у наведеном поступку првостепени суд није предузимао све законом предвиђене процесне мере да се судски поступак ефикасно оконча и да се о правима странака у поступку одлучи ажурно и без непотребног одуговлачења. У наведеном периоду првостепени суд је заказао укупно 55 рочишта за главну расправу (услед измене састава већа више пута је поступак почео тећи изнова читањем списка на рочишту), од којих осам рочишта није одржано углавном због спречености поступајућег судије, односно судије поротника. Првостепени суд је у више наврата заказивао рочишта за главну расправу и са великим временским размаком. У периоду од 16. децембра 1992. године па до 8. октобра 1996. године није заказао ни једно рочиште за главну расправу, нити предузео било какву процесну радњу. Одуговлачењу поступка је допринело и што је првостепени суд на исту околност понављао доказивање вештачењем и у више наврата саслушавао вештака. На исту околност је понављано и доказивање увиђајем на лицу места и вишеструко су саслушаване парничне странке и велики број сведока. Такође је и другостепени суд својим поступањем допринео одуговлачењу поступка када да је три пута укидао првостепену одлуку, и то два пута решење и једном пресуду у делу којим је одлучивано о трошковима поступка, имајући у виду да је другостепени суд могао укидане акте да преиначи, јер нису укидане из процесних, већ из материјалноправних разлога. Стога је оцењено је да упркос одређеној сложености предмета спора то не може бити оправдање за неделотворно поступање судова у овој правној ствари и трајање поступка више од 22 године.

С обзиром на изнето, уставноправна оцена спроведеног парничног поступка, заснована на Уставу, пракси Уставног суда и стандардима међународних институција за заштиту људских права, потврђује да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава. Отуда је Уставни суд, на основу одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу усвојио, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Приликом одлучивања о начину уклањања штетних последица насталих услед утврђене повреде Уставом зајемченог права, Уставни суд је, полазећи од тога да је оспорени поступак окончан, оценио да накнада штете у складу са одредбама члана 90. Закона о Уставном суду представља примерен начин отклањања штетних последица у конкретном случају, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

Такође, Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

На основу свега наведеног и одредбе 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

**Није повређено право на имовину из члана 58.
нити равноправност свих облика својине из члана 86. Устава**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Анђелке Ковачевић изјављена против пресуде Окружног суда у Зајечару Гж. 2909/07 од 11. септембра 2008. године и пресуде Општинског суда у Бору П. 514/07 од 14. августа 2007. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Анђелка Ковачевић из Бора је 12. новембра 2008. године изјавила Уставном суду уставну жалбу против пресуда наведених у изреци. Подносиатеља наводи да је оспореном првостепеном пресудом, која је потврђена оспореном другостепеном пресудом, незаконито поништен уговор о откупу стана закључен између ње и општине Бор, и то из разлога што је подносиатеља „платила половину стана и стекла право сусвојине“. Сматра да је закључењем уговора и уплатом стекла право сусвојине на стану који је био у општинској сусвојини, те да „Република из обести Дирекције за имовину и Републичког правобраниоца ништи“ оспореним пресудама наведени уговор о откупу стана. Подносиатеља сматра да јој је из наведених разлога повређено „право на куповину стана, тј. закључење уговора, односно право на имовину“ из члана 58. Устава Републике Србије, као и право на равноправност свих облика својине из члана 86. Устава, а којим чланом се „зајемчује својина локалној самоуправи“. Подносиатеља уставне жалбе сматра да јој је повређено и „право на непристрасно и потпуно суђење, јер јој је одбачена противтужба“. Предлаже да Уставни суд поништи оспорене пресуде и објави ту одлуку.

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 уставну жалбу, оспорене пресуде и другу достављену документацију, Уставни суд је утврдио следеће чињенице и околности:

Подносиатеља уставне жалбе је у парничном поступку који је вођен ради утврђења ништавости уговора и у коме су донете оспорене пресуде, имала положај тужене стране.

Оспореном пресудом Општинског суда у Бору П. 514/07 од 14. августа 2007. године, у ставу првом изреке, усвојен је тужбени захтев тужиоца Републике Србије – Републичка дирекција за имовину и утврђено да је ништав уговор о регулисању међусобних права и обавеза број 1360 од 30. јула 2002. године, закључен између тужене општине Бор и тужене Анђелке Ковачевић, о додели једнособног стана Анђелки Ковачевић, који се налази у Бору у улици Бранислава Нушића број 3/7, пов. од 39 м². Ставом другим изреке ове пресуде делимично је усвојен предлог тужиоца за издавање привремене мере и туженој Анђелки Ковачевић је забрањено отуђење и оптерећење стана, док је предлог тужиоца за издавање привремене мере према туженој општини Бор одбијен. Ставом трећим изреке одбачена је као неуредна противтужба противтужиоца Анђелке Ковачевић према противтуженој Републици Србији – Републичка дирекција за имовину ради исплате 132.305,50 динара, са законском затезном каматом од 18. јуна 2002. године. Ставом четвртим изреке обавезани су тужени да солидарно тужиоцу надокнаде трошкове парничног поступка у износу од 8.100,00 динара, у року од 15 дана, под претњом принудног извршења. У образложењу пресуде је, поред осталог, наведено да је спорни уговор закључен супротно одредбама чл. 5, 8. и 24. Закона о средствима у својини Републике Србије, те да је исти ништав у смислу члана 8. став 8. истог закона. Даље се наводи да је противтужба противтужиоца Анђелке Ковачевић неуредна, јер не садржи све што је потребно да би се по њој могло поступати (предмет спора, чињенице на којима противтужилац заснива свој захтев и доказе којима се утврђују ове чињенице), због чега је у смислу чл. 100. и 187. Закона о парничном поступку, противтужба одбачена.

Оспореном пресудом Окружног суда у Зајечару Гж. 2909/07 од 11. септембра 2008. године одбијене су као неосноване жалбе тужене општине Бор и тужене противтужиље Анђелке Ковачевић и потврђена пресуда Општинског суда у Бору П. 514/07 од 14. августа 2007. године. У образложењу ове пресуде, поред осталог, је наведено да је првостепени суд правилном оценом изведених доказа утврдио да спорни стан у време закључења оспореног уговора био власништво Републике Србије, односно државна својина, да тужена општина Бор није сходно одредбама Закона о средствима у својини Републике Србије пре закључења оспореног уговора тражила сагласност Владе РС, а да до закључења главне расправе пред првостепеним судом није добила сагласност од Владе да може да располаже наведеним станом, тј. да са туженом закључи оспорени уговор, те да је сагласно одредби члан 8. истог закона уговор ништав, како је, по оцени другостепеног суда, правилно закључио и првостепени суд. У образложењу другостепене пресуде се даље наводи да је правилно поступио првостепени суд када је тужбу тужене противтужиље Анђелке Ковачевић одбацио као неуредну и по оцени другостепеног суда, дао ваљане разлоге које прихвата и тај суд.

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.

Одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Чланом 86. Устава гарантована је равноправност свих облика својина и утврђено да је јавна својина државна својина, својина аутономних покрајина и својина јединица локалних самоуправа.

За доношење одлуке у овој правној ствари од значаја су и одредбе следећих закона:

Законом о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 44/99 и 101/05) прописано је: да средства у својини Републике Србије (у даљем тексту: средства у државној својини) јесу средства, која су у складу са законом, стечена односно која стекну органи и организације јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе (у даљем тексту: органи територијалних јединица) (члан 1. тачка 2) подтачка (2)); да о располагању непокретностима у државној својини одлучују надлежни органи (члан 5. став 1); да о прибављању и отуђењу непокретности коју користе државни органи и организације, органи територијалних јединица и друге организације из члана 1. тачка 2) овог закона, одлучује Влада Републике Србије и да је уговор закључен супротно одредбама овог закона ништав (члан 8. ст. 1. и 8); да уговор о прибављању и отуђењу непокретности из државне својине који користе органи територијалних јединица закључује, у име Републике Србије, директор Дирекције или друго лице у Дирекцији које он за то овласти (члан 24. став 1).

Законом о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80, 36/90, „Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, број 115/05) прописано је да се право својине стиче се по самом закону, на основу правног посла и наслеђивањем, као и одлуком државног органа, на начин и под условима одређеним законом (члан 20).

5. Иако се подносиатељка уставне жалбе формално не позива на повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, полазећи од утврђених чињеница конкретног случаја и навода уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да се подносиатељка жали и на примену материјалног права од стране надлежних судова.

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 арбитрарна примена материјалног права на штету подносиоца уставне жалбе може довести до повреде права на правично суђење, те да у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од 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 подносиатељки осигурао право на правично суђење гарантовано чланом 32. став 1. Устава.

У конкретном поступку, Уставни суд је оценио да је Општински суд у Бору, након поступка спроведеног у складу са законом, те извођења и оцене доказа, у складу са одредбом члана 8. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), утврдио да је основан тужбени захтев тужиоца Републике Србије – Републичка дирекција за имовину и утврдио да је ништав уговор о регулисању међусобних права и обавеза број 1360 од 30. јула 2002. године, закључен између тужене општине Бор и подносиоце уставне жалбе, а којим уговором је подносиоци додељен једнособан стан. Уставни суд је оценио да су Општински суд у Бору, а потом и Окружни суд у Зајечару одлучујући о жалби подносиоце, за своје ставове и одлуке дали детаљне, јасне, прецизне и логичне закључке, засноване на прихватљивој примени и тумачењу релевантног материјалног права на утврђено чињенично стање. Уставни суд није нашао ништа што би указало да су материјалноправни прописи произвољно или неправично примењени на штету подносиоце уставне жалбе, нити да има елемената који указују на процесну неправичност у смислу гаранција у оквиру права на правично суђење. Другим речима, сама околност да подносиоци уставне жалбе није задовољна исходом предметног поступка не значи истовремено да јој у конкретном поступку није било обезбеђено правично суђење.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је даље закључио да оспореним пресудама није могло бити повређено ни право на имовину подносиоце уставне жалбе. Наиме, Уставни суд је констатовао да Устав гарантује мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, а да се према члану 20. Закона о основама својинскоправних односа, право својине, поред осталог, може стећи на основу правног посла, на начин и под условима одређеним законом. Будући да Устав не гарантује право на стицање својине, поставља се питање када и под којим условима се подносиоци уставне жалбе може позвати на наводну повреду или ограничење права на мирно уживање својине у случају када није успела у парничном поступку који је вођен ради поништаја уговора који би требало да служи као правни основ за стицање својине над предметним станом. По оцени Уставног суда, потребно је да подносиоци пружи конкретне уставноправне разлоге и доказе којим указује да је оспореним пресудама због арбитререне и/или произвољне примене права, неправедно лишена својине, и то у корист неког другог лица, а што би указало да је повређен члан 32. став 1. Устава. Имајући у виду да је Уставни суд претходно оценио да нису прихватљиви наводи подносиоце о томе да јој је оспореним пресудама повређено право на правично суђење, не постоје ни уставноправни разлози који би били основ за тврдњу да је подносиоци повређено право на имовину.

С тим у вези, Уставни суд указује да је Европски суд за људска права, такође, у више наврата изнео став да се делокруг члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода примењује само на постојећу имовину и „не гарантује право на стицање имовине“ (видети, поред многих других, пресуду у предмету *Marckx v. Belgium*,

од 13. јуна 1979. године, став 63), те да сваки подносилац представке мора бити у стању да докаже постојање права на имовину у питању, како би био жртва повреде Конвенције (видети пресуду у предмету *Agrotexim and Others v. Greece*, од 26. септембра 1995. године, став 59).

Уставни суд је, такође, имао у виду и чињеницу да је подносиатељка уложила одређена новчана средства у циљу извршења предметног уговора и ради стицања својине над предметним станом, те да је у том смислу дошло до умањења њене имовине. Међутим, наведена околност у конкретном случају не спречава подносиатељку да у посебној парници од општине Бор, по основу института неоснованог обogaћења, а као последице ништавости уговора, захтева повраћај уложених средстава.

Полазећи од садржине права на имовину гарантованог чланом 58. Устава и права на правично суђење гарантованог чланом 32. став 1. Устава, а имајући у виду начин стицања својине у смислу члана 20. Закона о основима својинскоправних односа, као и утврђену ништавост уговора у смислу члана 8. Закона о средствима у својини Републике Србије, Уставни суд је оценио да није дошло до повреде наведених уставних права, због чега је уставну жалбу одбио као неосновану.

Такође, Уставни суд је оценио да се ниједан навод подносиатељке уставне жалбе не може довести у уставноправну везу са истакнутом повредом члана 86. Устава, с обзиром на Уставом утврђену садржину овог права.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

6. Следом наведеног, Уставни суд је уставну жалбу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1314/2008 од 7. априла 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 51/11)

Повреда права на правно средство из члана 36. став 2. Устава

Уставни суд донео

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Милеве Јанковић и утврђује да је пресудом Округног суда у Београду Гж. 6180/08 од 3. септембра 2008. године повређено право подносиатељке уставне жалбе на правно средство гарантовано чланом 36. став 2. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Налаже се Вишем суду у Београду да одлучи о жалби Милеве Јанковић изјављеној против пресуде Четвртог општинског суда у Београду П. 4076/06 од 5. марта 2007. године.

Образложење

1. Милева Јанковић из Београда је, преко пуномоћника Јелене Жикић, адвоката из Београда, 29. новембра 2008. године изјавила Уставном суду уставну жалбу против пресуде Окружног суда у Београду Гж. 6180/08 од 3. септембра 2008. године и пресуде Четвртог општинског суда у Београду П. 4076/06 од 5. марта 2007. године, због повреде људског достојанства из члана 23. Устава Републике Србије, права на правично суђење из члана 32. Устава, права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава, права на неповредивост стана из члана 40. Устава и права на имовину из члана 58. Устава, као и одредаба чл. 6, 8, 13. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Подносиатељка наводи да јој је оспореном првостепеном и другостепеном пресудом „оспорено право својине“, јер је одбијен њен тужбени захтев којим је тражила да се утврди да је власник на 1/2 идеалног дела стана на Новом Београду, у улици Гандијевој број 74, стан број 42 на VIII спрату, површине 50 м², али да је „још драстичнија“ оспорена другостепена пресуда, јер је истом одбијен њен тужбени захтев којим је тражила да се утврди право становања на предметном стану. Даље наводи да је изрека оспорене другостепене пресуде неразумљива, јер противуречи сама себи и разлозима пресуде, будући да о битним чињеницама постоји противуречност између оног што се у разлозима пресуде наводи о садржини исправа и самих тих исправа, чиме је по мишљењу подносиатељке, и оспорена другостепена пресуда „неодржива“. Подносиатељка наводи и да другостепени суд није у образложењу своје пресуде ценио њене жалбене наводе нити је навео да је подносиатељка изјавила жалбу, на шта је по одредбама Закона о парничном поступку био обавезан, чиме јој је повређено право на „делотворан лек“ и право на правично суђење. Даље наводи и да је против наведене другостепене пресуде изјавила ревизију, али да до дана подношења уставне жалбе о ревизији није одлучено. Од Уставног суда тражи да утврди да су оспореним пресудама повређена наведена права, да поништи оспорене пресуде и предмет врати на поновно суђење. Такође, од Суда тражи да до доношења коначне одлуке „одложи извршење“ оспорених пресуда.

Поступајући по налогу Уставног суда, пуномоћник подносиатељке уставне жалбе је 30. новембра 2010. године доставио доказ о томе да је исцрпео сва дозвољена правна средства и приложио оспорену пресуду Врховног касационог суда Рев. 493/10 од 8. јула 2010. године.

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 уставну жалбу, оспорене пресуде и другу достављену документацију, Уставни суд је утврдио следеће:

Поступајући по заједничкој писменој молби сада пок. Олге Илић и подносиоце уставне жалбе, решењем УДП „Мадера“ од 23. јула 1984. године је, на основу Правилника о стамбеним односима УДП „Мадера“ од 24. јуна 1981. године, молитељкама додељен на коришћење на неодређено време стан од 50 м², који по Правилнику припада породици од два члана. Наведеним решењем је за носиоца станарског права одређена Олга Илић, а одређено ја и да подносиоца уставне жалбе стан користи као члан породичног домаћинства.

Олга Илић је уговором о коришћењу стана број 744208 од 11. септембра 1984. године, закљученим са самоуправном интересном јединицом становања Нови Београд, одређена за носиоца станарског права на неодређено време стана број 42 на VIII спрату у улици Гандијевој број 74 површине 50 м². Чланом 6. истог уговора је одређено да Милева Јанковић, овде подносиоца уставне жалбе, користи предметни стан као члан породичног домаћинства носиоца станарског права.

Између Олге Илић, као носиоца станарског права на предметном стану, и УДП „Мадера“ закључен је 24. јануара 1994. године уговор о откупу стана, који уговор је оверен у Другом општинском суду у Београду Об. бр. 899/94 од 25. јануар 1994. године. Цена по основу уговора о откупу предметног стана је у целости исплаћена 23. децембра 1998. године.

Олга Илић је без завештања преминула 4. августа 1998. године и оставинским решењем О-2349/98 од 22. јула 2003. године за наследнике њене оставине оглашени су братанци и сестричине оставиље.

Подносиоца уставне жалбе је до дана доношења оспорених пресуда и даље живела у предметном стану.

Оспореном пресудом Четвртог општинског суда у Београду П. 4076/06 од 5. марта 2007. године одбијен је у ставу првом изреке тужбени захтев тужиље, овде подносиоце уставне жалбе, којим је тражила да се утврди да је власник једноипособног стана на Новом Београду, стан број 42, на VIII спрату у улици Гандијевој број 74, површине 50 м², а на основу додељеног јој стана од радне организације УДП „Мадера“, а што су тужени дужни признати и трпети укњижбу овог права. Ставом другим изреке пресуде одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиље у делу у којем је тражила да се утврди ништавост уговора о откупу стана у друштвеној својини закљученог између продавца УДП „Мадера“ и купца Олге Илић, број 90 од 24. јануара 1994. године, Ов. бр. 899/94 од 25. јануара 1994. године, те да исти не производи

правно дејство, а што су тужени дужни признати и трпети. Ставом трећим изреке ове пресуде усвојен је тужбени захтев у делу става три и утврђено да тужиља има право становања на предметном стану, што су тужени дужни признати и трпети, а ставом четвртим изреке обавезана је тужиља да туженима на име трошкова парничног поступка исплати износ од 142.000,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде под претњом принудног извршења. У образложењу оспорене првостепене пресуде је, поред осталог, наведено да је уговор о откупу предметног стана закључио носилац станарског права, а не тужиља, као и да је предметни стан откупљен у складу са чл. 16. и 18. Закона о становању од стране носиоца станарског права, а не од стране тужиље, те да је њен захтев да утврди да је власник предметног стана неоснован. Даље се наводи да је део тужбеног захтева који се односи на утврђење права становања тужиље основан, те да „иако тужиља не спада у круг чланова породичног домаћинства које прописује закон“, она по оцени првостепеног суда има право на становање у предметном стану и то „првенствено из разлога правичности“, као и чињенице „да је цео свој живот живела у домаћинству који се може уподобити породичном домаћинству“.

Против наведене пресуде тужиља је 16. априла 2007. године изјавила жалбу.

Одлучујући о жалби тужених, Окружни суд у Београду је оспореном пресудом Гж. 6180/08 од 3. септембра 2008. године преиначио у ставу трећем изреке пресуду Четвртог општинског суда у Београду П. 4076/06 од 5. марта 2007. године, тако што је одбио као неоснован тужбени захтев којим је тужиља тражила да се утврди да има право становања на предметном стану. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, наведено да је првостепени суд на потпуно и правилно утврђено чињенично стање погрешно применио материјално право, јер по налажењу Окружног суда, после откупа стана, стан прелази из режима станарског права у режим својинских односа, односно односи настали у вези са коришћењем стана који је у својини грађана регулишу се према Закону о основама својинскоправних односа, а не по основу Закона о становању. Даље се наводи да дугогодишњим становањем у стану који је предмет спора са носиоцем станарског права, а касније са власником стана, тужиља не може постати носилац права становања из члана 60. Закона о основама својинскоправних односа, јер не спада у круг лица из члана 16. став 3. Закона о становању, односно никада није ни била члан породичног домаћинства пок. Олге Илић. У образложењу се даље наводи да право становања траје док је стан у својини лица које га је откупило по одредбама Закона о становању, те да променом власника престаје и право становања, што је и разлог за одбијање туженог захтева тужиље.

Против наведених пресуда тужиља је 28. новембра 2008. године изјавила ревизију.

Пресудом Врховног суда Србије Рев. 493/10 до 8. јула 2010. године преиначена је пресуда Окружног суда у Београду Гж. 6180/08 од 3. септембра 2008. године, тако што је одбијена жалба тужених и потврђена пресуда Четвртог општинског суда у Београду П. 4076/06 од 5. марта 2007. године.

У образложењу ове пресуде се наводи да првостепени суд правилно закључио да тужиља има право да настави да станује у стану који је предмет спора. По оцени Врховног касационог суда, без обзира на то што тужиља није могла постати суносилац станарског права, нити се може сматрати чланом породичног домаћинства (нема крвног сродства нити заједнице трошења добара), на основу свих околности случаја, може се закључити да је пок. Олга Илић од тренутка откупа стана када је постала његов власник, као власник закључила усмени, али реализован уговор којим је у корист тужиље конституисала личну службеност права становања на предметном стану. У образложењу исте пресуде се наводи да ово право није у супротности са начелима нашег правног поретка, а како није уређено законом, по оцени ревизијског суда, имају се применити правна правила из Грађанског законика Краљевине Србије из 1844. године, које у пара. 340. и 384. уређује питање личних службености и права становања. По оцени Врховног касационог суда, несумњиво је да је у корист тужиље, од стране пок. Олге Илић, установљења лична службеност права становања, која је као власник стана дозволила и хтела да тужиља живи у предметном стану, те да је управо такво располагање правни основ за коришћење стана од стране тужиље као титулара права личне службености – права становања. Како је право становања везано за личност у чију је корист конституисано, оно као лична службеност, по оцени ревизијског суда, може престати само смрћу титулара или одрицањем од тог права.

4. Одредбама члана 23. Устава је утврђено: да је људско достојанство неприкосновено и да сви су дужни да га поштују и штите (став 1); да свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом (став 2).

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

Одредбама члана 40. Устава утврђена је неповредивост стана.

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).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) гарантовано је право на правично суђење (члан 6), право на поштовање приватног и породичног живота (члан 8) и право на делотворни правни лек (члан 13) и утврђено начело забране злоупотребе права (члан 17).

За доношење одлуке у овој правној ствари од значаја су и одредбе следећих закона:

Одредбом члана 355. став 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) прописано је да о жалби против пресуде одлучује другостепени суд.

Одредбом члана 60. Закона 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 се право плодуюживања, право употребе, право становања, као и право стварног терета уређују законом.

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 16. став 3. Закона о становању је прописано да чланови породичног домаћинства имају право становања у стану који се откупи по одредбама овог закона.

5. Полазећи од навода и разлога уставне жалбе и утврђеног чињеничног стања, Уставни суд је констатовао да у оспореним пресудама подносиатеља, као спорне, сматра следеће оцене и ставове судова: 1) оцену и ставове судова о питању њеног права својине над предметним станом и 2) оцену и ставове судова о питању њеног права становања у предметном стану. Подносиатеља уставне жалбе сматра да су израженим оценама и ставовима поводом оба спорна питања, судови повредили њено право на људско достојанство из члана 23. Устава, право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава, право на неповредивост стана из члана 40. Устава и право на имовину из члана 58. Устава.

Оцењујући основаност навода уставне жалбе који се односе на оцену и ставове судова о питању права својине подносиатељке над предметним станом, Уставни суд је констатовао да се ови наводи подносиатељке односе првенствено на њену тврдњу да Окружни суд у Београду, као другостепени суд, није одлучивао о њеној жалби изјављеној против оспорене пресуде Четвртог општинског суда у Београду П. 4076/06 од 5. марта 2007. године, и то управо због овог спорног питања, чиме јој је, пре свега, повредио право на правно средство из члана 36. став 2. Устава. С тим у вези, Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је ово спорно питање разматрао и о њему одлучивао једино првостепени суд када је одбио њен тужбени захтев којим је тражила да се утврди да је власник предметног стана, те да је Окружни суд у Београду одлучивао једино о жалби тужених, али не и о жалби подносиатељке уставне жалбе. Будући да у погледу захтева подносиатељке

да се утврди њено право својине на предметном стану другостепени суд није правноснажно одлучивао, то другостепена пресуда у том делу и није суштински могла били предмет ревизијског поступка.

Уставни суд је даље констатовао да одредба члана 36. став 2. Устава изричито садржи гаранцију права на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на законом заснованом интересу. Наведеним правом се, по оцени Уставног суда, у парничном поступку даје могућност свакој од страна у том поступку да изјави жалбу против првостепене одлуке суда, ради евентуалног преиспитивања како утврђених чињеница, тако и примењеног права.

Како је у спроведеном поступку утврђено да је подносиатељка уставне жалбе, незадовољна одлучивањем првостепеног суда о питању њеног права својине на предметном стану, изјавила жалбу против пресуде Четвртог општинског суда у Београду П. 4076/06 од 5. марта 2007. године, те да се о њеној жалби другостепени суд није изјашњавао, Уставни суд је оценио да је подносиатељка формално искористила своје право на жалбу, али да јој је суштински то право ускраћено, будући да је изостала одлука другостепеног суда о њеној жалби. Тиме јој је, по оцени Уставног суда, повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

Сагласно изложеном, Уставни суд је оценио да је оспореном пресудом Округног суда у Београду Гж. 6180/08 од 3. септембра 2008. године подносиатељки повређено право на правно средство гарантовано чланом 36. став 2. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу у овом делу усвојио и одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

Имајући у виду околности конкретног случаја, Уставни суд је оценио да се штетне последице због учињене повреде права на правно средство из члана 36. став 2. Устава могу отклонити тако што ће другостепени суд одлучити о жалби подносиатељке изјављеној 16. априла 2007. године против пресуде Четвртог општинског суда у Београду П. 4076/06 од 5. марта 2007. године, а која жалба се односи на одлучивање другостепеног суда о њеном захтеву да се утврди да има право својине над предметним станом. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

Будући да расправљање и одлучивање судова о питању права својине подносиатељке на предметном стану није правноснажно окончано, као и да је Уставни суд наложио да другостепени суд одлучи о изјављеној жалби подносиатељке у парничном поступку, то је Уставни суд оценио да су наводи уставне жалбе у вези овог спорног питања и повреди осталих наведених уставних права, преурањени. Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио и решио као у другом делу тачке 1. изреке.

Уставни суд је констатовао да се тиме не искључује право подносиатељке да по окончању поступка пред редовним судовима поводом овог њеног захтева, изјави Уставном суду уставну жалбу.

6. Оцењујући основаност навода уставне жалбе који се односе на оцену и ставове судова о питању права становања подносиоце у предметном станом, Уставни суд је констатовао да је у време подношења уставне жалбе, наведеном пресудом другостепеног суда правноснажно одбијен захтев подносиоце да утврди њено право становања у предметном стану. Уставни суд је даље констатовао да је у току трајања поступка пред Уставним судом, доношењем пресуде Врховног касационог суда Рев. 493/10 од 8. јула 2010. године, ревизијски суд подносиоцеки признао право становања у предметном стану. Тиме је, по оцени Уставног суда, престао да постоји правни интерес подносиоцеке да Уставни суд расправља и одлучује о овом спорном питању и повреди наведених права, будући да је подносиоцека „успела“ у постављеном захтеву. Стога је Уставни суд оценио да је уставна жалба у овом делу недопуштена, јер не постоје претпоставке утврђене Уставом и Законом за вођење поступка, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, решио као у другом делу тачке 1. изреке.

7. Имајући у виду претходно, као и садржину права гарантованих Европском конвенцијом која су зајемчена и Уставом Републике Србије, Уставни суд није посебно ценио наводе уставне жалбе који се односе на повреду права из Европске конвенције.

Како је Уставни суд усвојио уставну жалбу и утврдио повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, то је оценио да је захтев подносиоцеке да се одложи извршење оспорених пресуда беспредметан.

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.

8. Сагласно одредбама члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду 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), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1392/2008 од 7. априла 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 52/11)

Повреда права на имовину из члана 58. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Нејме Фортић изјављена против решења Општинског суда у Новом Пазару И. 565/09 од 22. јуна 2009. године и решења Округног суда у Новом Пазару Гж. 1253/09 од 25. септембра 2009. године и утврђује да је подносиоцеки уставне жалбе повређено право на

имовину зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

2. Утврђује се право подносиоце уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, које може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

О б р а з л о ж е њ е

1. Нејма Фортић из Новог Пазара је 29. октобра 2009. године, преко пуномоћника Наташе М. Мијаљевић, адвоката из Новог Пазара, изјавила уставну жалбу против аката наведених у изреци због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је наведено: да је подносиоца уставне жалбе у радном односу код „Рашка“ Холдинг компанија АД из Новог Пазара; да је Општински суд у Новом Пазару донео пресуду П1. 774/08 од 29. априла 2009. године којом је усвојио њен тужбени захтев за накнаду зараде у целини; да је Општински суд у Новом Пазару решењем И. 565/09 од 22. јуна 2009. године одбио предлог за извршење на основу извршне исправе (пресуде тог суда П1. 774/08 од 29. априла 2009. године) уз образложење да се због реструктурирања извршног дужника „Рашка“ Холдинг компанија АД из Новог Пазара не може одредити извршење; да је првостепено решење потврђено решењем Округног суда у Новом Пазару Гж. 1253/09 од 25. септембра 2009. године; да подносиоца сматра да је оптималан рок за окончање процеса реструктурирања извршног дужника две године, али да поступак ни после пет година није окончан, због чега су судови спречени да поступају по закону; да су подносиоци, због неизвршења правноснажне пресуде, повређена права на правично суђење и на имовину зајемчена Уставом. Предложено је да Уставни суд поништи оспорена решења и изврши правноснажну пресуду, као и да подносиоци уставне жалбе накнади нематеријалну штету у износу од 100.000 динара.

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.

Одредбом члана 32. став 1. Устава се јемчи сваком право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама члана 58. Устава је утврђено: 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).

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у документацију приложу уз уставну жалбу, у спис предмета И. 565/09 Општинског суда у Новом Пазару, као и у податке Агенције за приватизацију и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Општинског суда у Новом Пазару (у даљем тексту: Општински суд) ПП. 774/08 од 29. априла 2009. године обавезан је тужени „Рашка“ Холдинг компанија АД из Новог Пазара да тужиљи, овде подносиоци уставне жалбе, исплати накнаду зараде у висини минималне зараде, и то тачно одређене износе за сваки месец посебно од децембра 2005. године закључно са новембром 2008. године, са припадајућом законском затезном каматом. Ставом другим изреке наведене пресуде обавезан је тужени да тужиљи накнади трошкове парничног поступка у износу од 20.000 динара. Пресуда је постала правноснажна 9. јуна 2009. године.

Подноситељка уставне жалбе је, као извршни поверилац, 18. јуна 2009. године поднела Општинском суду против извршног дужника „Рашка“ Холдинг компанија АД из Новог Пазара предлог за извршење пленидбом новчаних средстава са рачуна дужника, а на основу извршне исправе – пресуде тог суда ПП. 774/08 од 29. априла 2009. године.

Општински суд је оспореним решењем И. 565/09 од 22. јуна 2009. године одбио предлог за извршење, уз образложење да је одлуком о реструктурирању субјекта приватизације – „Рашка“ Холдинг компанија АД из Новог Пазара број Р. 41/04 од 2. новембра 2004. године и закључком број Р. 20/07 од 14. марта 2007. године „Рашка“ Холдинг компанија АД из Новог Пазара у реструктурирању, настављен поступак приватизације, те да с обзиром на садржину одредаба члана 20ж Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 123/07), нису били испуњени услови за доношење решења којим би се одредило извршење.

Поступајући по жалби извршног повериоца, Окружни суд у Новом Пазару је оспореним решењем Гж. 1253/09 од 25. септембра 2009. године одбио жалбу и потврдио решење Општинског суда И. 565/09 од 22. јуна 2009. године. У образложењу другостепеног решења је наведено да је првостепени суд правилно применио одредбе члана 20ж Закона о приватизацији и извео правилан закључак да нису испуњени услови за спровођење извршења.

Извршни дужник „Рашка“ Холдинг компанија АД се још увек налази у поступку реорганизације који је покренут решењем Агенције за приватизацију Р-41/04-01 од 5. јануара 2004. године и настављен Одлуком о изменама и допунама Одлуке о реструктурирању број 10-1383/10-672/02 од 30. марта 2010. године.

4. Одредбом члана 5. став 1. Закона о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) прописано је да је у поступку извршења и обезбеђења суд дужан да поступа хитно.

Законом о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05 и 123/07) уређују се услови и поступак промене власништва друштвеног, односно државног капитала (у даљем тексту: приватизација) (члан 1). Истим законом је прописано: да је предмет приватизације друштвени, односно државни капитал (у даљем тексту: капитал), у предузећима и другим правним лицима (у даљем тексту: субјекти приватизације), ако посебним прописима није другачије одређено, да је предмет приватизације и државни капитал који је исказан у акцијама или уделитема, ако услови и поступак продаје тог капитала нису другачије уређени посебним прописом, да у поступку приватизације може се продати имовина или део имовине субјекта приватизације, односно поједини делови субјекта приватизације (члан 3. ст. 1. до 3); да су субјекти надлежни за спровођење приватизације – 1) Агенција за приватизацију, 2) Акцијски фонд и 3) Централни регистар за хартије од вредности, као и да се у поступку приватизације води Приватизациони регистар (члан 4); да је Агенција за приватизацију (у даљем тексту: Агенција) правно лице које продаје капитал, односно имовину и промовише, иницира, спроводи и контролише поступак приватизације, у складу са законом (члан 5. став 1).

Одредбама члана 14. ст. 1. и 2. Закона о приватизацији је прописано да се за приватизацију неприватизованог друштвеног капитала јавни позив за учешће на јавном тендеру, односно јавној аукцији, мора објавити најкасније до 31. децембра 2008. године, као и да ако се јавни позив не објави у року из става 1. овог члана, Агенција доноси решење о покретању принудне ликвидације субјекта приватизације.

Одредбама члана 19. Закона о приватизацији је прописано: да ако Агенција процени да капитал или имовина субјекта приватизације не могу бити продати методом јавног тендера или јавне аукције без претходног реструктурирања, Агенција доноси одлуку о реструктурирању у поступку приватизације, у складу са овим законом (став 1); да реструктурирање у поступку приватизације (у даљем тексту: реструктурирање), у смислу овог закона, јесу промене које се односе на субјект приватизације и његова зависна предузећа, које омогућавају продају његовог капитала или имовине, а нарочито – 1) статусне промене, промене правне форме, промене унутрашње организације и друге организационе промене, 2) отпис главнице дуга, припадајуће камате или других потраживања, у целини или делимично, 3) отпуштање дуга у целини или делимично ради намиривања поверилаца из средстава остварених од продаје капитала субјекта приватизације (став 2); да у субјектима приватизације у којима је спроведено

реструктурирање, Агенција продаје капитал, односно имовину, методом јавног тендера или јавне аукције (став 3).

Одредбама члана 10. Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 123/07) је, поред осталог, додат члан 20ж којим је прописано: да се од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања, против субјекта приватизације, односно над његовом имовином, не може одредити или спровести принудно извршење нити било која мера поступка извршења ради намирења потраживања (став 1); да одлука о реструктурирању има снагу извршне исправе (став 2); да одлуку о реструктурирању Агенција за приватизацију, у року од пет дана од дана њеног доношења, доставља органу надлежном за спровођење принудне наплате, судовима и другим органима надлежним за доношење основа и налога за принудну наплату (став 3); да на основу одлуке о реструктурирању орган надлежан за спровођење принудне наплате обуставља извршавање евидентираних основа и налога, а судови и други органи надлежни за доношење основа и налога за принудну наплату не доносе нове основе и налоге за принудну наплату (став 4); да се прекида поступак принудног извршења који је у току (став 7); да по окончању реструктурирања, односно после продаје јавним тендером или јавном аукцијом, Агенција за приватизацију обавештава судове и органе из става 4. овог члана о уплати продајне цене и о повериоцима који своје потраживање намирују из те цене (став 8).

5. Анализирајући оспорена решења са становишта означених Уставом зајемчених права, Уставни суд налази да је за одлучивање о предметној уставној жалби, поред поступања редовних судова у Новом Пазару, који су своје одлуке о одбијању предлога за извршење засновали на одредби члана 20ж став 1. Закона о приватизацији, битно и поступање Агенције за приватизацију, као законом овлашћене организације за спровођење приватизације, па и поступка реструктурирања над субјектом приватизације, јер је извршни дужник, на основу одлуке Агенције за приватизацију Р. 41/04-01 од 5. јануара 2004. године, у поступку реструктурирања.

Дакле, у таквој ситуацији потребно је преиспитати не само поступање судова пред којима се водио поступак по предлогу подносиоце уставне жалбе за дозволу извршења, већ и поступање других државних органа или вршилаца јавних овлашћења који су предузимали поједине радње у вези са тим поступком а које су биле одлучујуће за коначан исход извршног поступка (видети Одлуку Уставног суда Уж-315/2008 од 13. новембра 2008. године). Имајући у виду да је одредбом члана 20ж став 1. Закона о приватизацији прописано да се против извршног дужника не може вршити принудна наплата до окончања поступка реструктурирања, те чињеницу да Агенција за приватизацију од 5. јануара 2004. године, када је донела решење о покретању поступка реструктурирања извршног дужника Р-41/04-01, па до данас, ни после седам година није окончала поступак реструктурирања, Уставни суд сматра да, иако се одуговлачење у извршењу пресуде или пак њено неизвршење може оправдати у посебним околностима, то не сме бити

тако да угрожава суштину права зајемчених Уставом. Такав став је заузео и Европски суд за људска права (видети пресуду у предметима *Immobiliare Saffi* *ipso* *in Italia*, број апликације 22774/93, став 74, и *Kachayor* *и други ipso* *in Србије*, број апликације 2269/06 од 15. јануара 2008. године, став 107). Поред тога, Уставни суд указује да је одредбама члана 14. ст. 1. и 2. Закона о приватизацији прописан крајњи рок – 31. децембар 2008. године до кога је морао бити објављен јавни позив за учешће на јавном тендеру, односно јавној аукцији, као и правне последице уколико се јавни позив не објави у наведеном року. Наиме, у том случају је Агенција била дужна да донесе решење о покретању принудне ликвидације субјекта приватизације. Међутим, поступак реструктурирања у поступку приватизације извршног дужника још увек није окончан нити је покренут поступак његове ликвидације. Уставни суд оцењује да, без обзира на то да ли је извршни дужник физичко лице, приватно правно лице или правно лице у већинском државном власништву, на држави је да предузме све мере да се правноснажна судска пресуда изврши, као и да, при томе, обезбеди делотворно учешће њеног апарата (видети пресуде *Pini* *и други ipso* *in Румуније*, број апликације 78028/01 и 78029/01 и *Kachayor* *и други ipso* *in Србије*, став 108).

У вези са изнетим, Уставни суд констатује да је неизвршавањем правноснажне и извршне пресуде Општинског суда П1. 774/08 од 29. априла 2009. године, повређено право подносиоце уставне жалбе на мирно уживање имовине зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава. Наиме, свако новчано потраживање досуђено правноснажном судском одлуком улази у имовину повериоца. Стога неспровођење извршења судске одлуке којом је то потраживање досуђено, представља повреду права на мирно уживање имовине зајемченог одредбом члана 58. став 1. Устава (видети Одлуке Уставног суда: Уж-1455/08 од 16. јула 2009. године и Уж-122/09 од 21. јануара 2010. године). Европски суд за људска права у Стразбуру је у својој пракси изразио слично становиште у предмету *Kachayor* *и други ipso* *in Србије*, као и у предмету *Burdov ipso* *in Русије*, број апликације 59498/00, пресуда од 7. маја 2002. године.

Полазећи од свега наведеног, а имајући у виду поступање Агенције за приватизацију, које је за правну последицу имало доношење оспорених решења Општинског суда и Окружног суда у Новом Пазару, Уставни суд је закључио да је, у овом конкретном случају повређено право подносиоце уставне жалбе на мирно уживање имовине зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава. Стога је Уставни суд усвојио уставну жалбу у овом делу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта одредаба члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да оспореним решењима није повређено наведено Уставом зајемчено право подносиоце уставне жалбе.

Наиме, поступајући редовни судови су оспорена решења донели одлучујући у границама своје надлежности, на основу утврђеног чињеничног

стања у извршном поступку који је спроведен у складу са законским одредбама, примењујући при томе меродавно материјално право. Уставни суд констатује да редовни судови нису могли одредити извршење на основу извршне исправе управо због садржине наведене одредбе члана 20ж став 1. Закона о приватизацији. С обзиром на садржину важећег закона на коме су судови засновали оспорена решења, Уставни суд налази да конкретне околности овог случаја нису довеле до повреде права подносиоце уставне жалбе на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, већ само до повреде права на имовину из члана 58. став 1. Устава.

Из тих разлога Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, оценио да је неоснован постављени захтев подносиоце да се утврди да јој је оспореним решењима повређено право на правично суђење, па је одбио тај захтев уставне жалбе, одлучујући као другом делу тачке 1. изреке.

7. На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке, крећући се у границама постављеног захтева, одлучио да се правично задовољење подносиоце уставне жалбе због констатоване повреде права на имовину оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете, на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона.

8. Уставни суд је закључио да ову одлуку, због њеног значаја за заштиту људских права зајемчених Уставом, објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду.

9. Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-2008/2009 од 2. јуна 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 57/11)

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 Душице Савић и утврђује да је радњама Општинског суда у Нишу у извршном поступку у предмету И. 2229/07 повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Налаже се Основном суду у Нишу да предузме све мере како би се извршни поступак из тачке 1. спровео на начин утврђен пресудом Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године.

Образложење

1. Душица Савић из Београда је 30. јуна 2008. године поднела Уставном суду уставну жалбу против радњи Општинског суда у Нишу, у поступку извршења у предмету И. 2229/07, због повреде права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на једнаку заштиту права и на правно средство зајемчених одредбама члана 36. Устава и права на имовину зајемченог одредбом члана 58. Устава.

Подноситељка уставне жалбе је навела: да је на основу правноснажне и извршне пресуде Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године поднела предлог за извршење Општинском суду у Нишу, који је донео решење о извршењу И. 2229/07 од 5. јула 2007. године; да је правноснажном пресудом Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године тужени обавезан да јој, поред осталог, на име дуга исплати и износ од 22.100 немачких марака у динарској противвредности, са домицилном каматом почев од 25. септембра 1995. године до исплате; да је од Удружења банака и других финансијских организација Србије дописом 0204 број 247/2-2004 од 20. августа 2004. године обавештена да је Народна банка Србије последњу листу домицилних каматних стопа утврдила закључно са мартом 1996. године и да је примена ове листе продужена за целу 1996. и 1997. годину, али да за период почев од 1. јануара 1998. године, више нема података о висини домицилних каматних стопа. Даље је истакла да је у извршном поступку изведен доказ вештачењем преко судског вештака економско-финансијске струке, који је, како је навела, поступио супротно тумачењу Врховног суда Србије и извршио конверзију на дан исплате тј. на дан вештачења, а приликом обрачуна потраживања је применио домицилну камату по виђењу. Подносиатељка је навела да је судски вештак применио каматну стопу од 2% годишње која се односи на јавни дуг државе по основу девизне штедне грађана која је временски орочена (до 2016. године) и као таква не представља законску санкцију за доцњу и плаћање у дужничко-поверилачком односу између физичких лица. Одлука суда у извршном поступку да јој се као обештећење за доцњу исплати камата обрачуната по стопи од 2% годишње (која је нижа од стопе инфлације), под називом „домицилна камата“, није у складу са општеприхваћеним правилима међународног права и праксом Европског суда за људска права. Подносиатељка је предложила да Уставни суд усвоји уставну жалбу.

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.

Одредбама Устава на чију се повреду указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим

правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се свакоме јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, 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 свакоме 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 је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено је само у складу са законом (члан 58).

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 извршио увид у целокупну документацију приложену као доказ уз уставну жалбу и списе предмета Општинског суда у Нишу И. 2229/07, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године, у ставу првом изреке усвојен је тужбени захтев тужиље, овде подносиоцеке уставне жалбе, и обавезан је тужени Драгољуб Миленковић да тужиљи на име дуга исплати износ од 22.100 немачких марака у динарској противвредности, са домицилном каматом почев од 25. септембра 1995. године до исплате, и домицилну камату на износ од 55.000 немачких марака почев од 31. децембра 1993. године до 16. јуна 1994. године, на износ од 47.100 немачких марака почев од 17. јуна 1994. године до 30. јула 1994. године, на износ од 37.000 немачких марака почев од 31. јула 1994. године до 7. марта 1995. године, на износ од 37.100 немачких марака почев од 8. марта 1995. године до 24. септембра 1995. године. Ставом другим изреке ове пресуде обавезан је тужени да тужиљи исплати на име накнаде по основу плаћеног пореза на имовину износ од 231, 86 динара, са роком доспелости 25. априла 1996. године, износ од 280,55 динара са роком доспелости 20. маја 1997. године, износ од 982,00 динара са роком доспелости 29. септембра 1997. године, износ од 70,00 динара са роком доспелости 10. фебруара 1998. године, износ од 252,66 динара са роком доспелости 30. априла 1998. године и убудуће, а све са законском затезном каматом почев од дана доспелости па до дана исплате. Ставом трећим изреке одбијен је тужбени захтев тужиље којим је тражила да суд обавезе туженог да јој на име измакле користи исплати износ од 30.000 немачких марака у динарској противвредности по највишем дневном курсу на дан исплате почев од 31. децембра 1993. године до дана пресуђења. Ставом четвртим изреке обавезан је тужени да тужиљи на име парничних трошкова исплати износ од 4.362,00 динара.

Другостепеном пресудом Окружног суда у Нишу Гж. 2526/2000 од 27. октобра 2000. године одбијена је жалба тужиље као неоснована и потврђена ожалбена пресуда Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године.

Одлучујући о ревизији тужиље, Врховни суд Србије је пресудом Рев. 2036/01 од 20. марта 2002. године делимично усвојио ревизију и преиначио пресуде Окружног суда у Нишу Гж. 2526/2000 од 27. октобра 2000. године и Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године, у делу којим је решено о парничним трошковима и обавезао туженог да тужиљи исплати износ од 14.362,00 динара, а у преосталом делу је одбио ревизију као неосновану.

Подноситељка уставне жалбе је 9. маја 2007. године поднела Општинском суду у Нишу предлог за извршење на основу извршне исправе – пресуде Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године и пресуде Врховног суда Србије Рев. 2036/01 од 20. марта 2002. године. Општински суд у Нишу је решењем о извршењу И. 2229/07 од 5. јула 2007. године усвојио предлог за извршење подносиоце, као извршног повериоца, против извршног дужника Драгољуба Миленковића.

Одлучујући о жалби извршног дужника на решење о извршењу Општинског суда у Нишу И. 2229/07 од 5. јула 2007. године, Окружни суд у Нишу је решењем Гж. 3324/07 од 6. септембра 2007. године одбио жалбу као неосновану.

Решењем Општинског суда у Нишу И. 2229/07 од 7. децембра 2007. године одређено је извођење доказа вештачењем преко судског вештака економско-финансијске струке, ради утврђивања висине потраживања извршног повериоца према извршној исправи и решењу о извршењу, по свим основима. Из налаза и мишљења судског вештака произлази да је на дуг од 22.100 немачких марака обрачуната домицилна камата од 25. септембра 1995. године по стопи од 2% (по виђењу) на годишњем нивоу до 31. децембра 1997. године, од 1. јануара 1998. године од ступања на снагу Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедне грађана обрачуната је камата по стопи од 2% на годишњем нивоу до 4. јула 2002. године, а од 5. јула 2002. године (од ступања на снагу Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана) обрачуната је камата по стопи од 2% на годишњем нивоу до дана вештачења – 23. децембра 2007. године.

Подноситељка је поднеском од 31. децембра 2007. године истакла примедбе на налаз и мишљење судског вештака и навела да је исти сачињен супротно извршној исправи и решењу о извршењу и предложила је да суд прецизира налог судском вештаку, тако што ће му наложити да утврди висину потраживања применом домицилне камате за период од 31. децембра 1993. године до 24. септембра 1995. године, односно применом домицилне каматне стопе за рочност преко 12 месеци, а да на дан 25. септембар 1995. године утврди износ динарске противвредности дугованог износа по тржишном курсу, и то према подацима које објављује Народна банка

Србије и да на тако утврђену динарску противвредност дуга, почев од 25. септембра 1995. године до исплате, утврди висину потраживања применом законске затезне камате сходно одредби члана 277. Закона о облигационим односима, као и да утврди висину потраживања на име плаћеног пореза на имовину, као и убудуће плаћеног пореза на имовину применом законске затезне камате од дана доспелости до исплате и да утврди висину трошкова парничног поступка у две варијанте – на основу износа наведеног у изреци пресуде и на основу износа стварно плаћених судских такси.

У допунском налазу и мишљењу од 30. јануара 2008. године судски вештак је остао при свом основном налазу и мишљењу.

Подноситељка је поново поднеском од 8. фебруара 2008. године предложила да суд прецизира налог вештаку, тако што ће му наложити да утврди висину потраживања на начин описан у поднеску од 31. децембра 2007. године.

Општински суд у Нишу је решењем И. 2229/07 од 3. априла 2008. године одбио предлог извршног повериоца, овде подносиоце уставне жалбе, да суд наложи судском вештаку да изврши нови обрачун висине потраживања путем обрачуна законске затезне камате на дуг од 22.100 немачких марака, конвертован на дан 25. септембар 1995. године у динарској противвредности по тржишном курсу на тај дан.

Решењем Општинског суда у Нишу И. 2229/07 од 3. априла 2008. године, у ставу првом изреке примљен је у судски депозит новац у корист извршног повериоца, на име исплате дуга по решењу о извршењу Општинског суда у Нишу И. 2229/07 од 5. јула 2007. године, и то на име главног дуга са домицилном каматом износ од 1.121.671,80 динара, на име домицилне камате износ од 51.613,47 динара, на име дуга по основу плаћеног пореза на имовину и затезне камате износ од 60.801,91 динара, на име дуга по основу плаћеног пореза на имовину након доношења пресуде и затезне камате износ од 38.005,68 динара и на име трошкова извршења износ од 26.130,00 динара, што укупно износи 1.326.770,90 динара, тако што ће извршни дужник наведене износе уплатити на рачун суда. Ставом другим изреке овог решења позван је извршни поверилац да депоновани износ подигне у року од 15 дана, или да у истом року поднесе изјаву да исти не прима. Ставом трећим изреке решења констатовано је да ако извршни поверилац у наведеном року не подигне новац или изјави да исти не прима, суд ће позвати депонента, извршног дужника, да депоновани новац преузме.

Поступајући по жалби, Окружни суд у Нишу је решењем Гж. 1853/08 од 19. маја 2008. године у ставу првом изреке одбацио као недозвољену жалбу извршног повериоца изјављену против решења Општинског суда у Нишу И. 2229/07 од 3. априла 2008. године, којим је одбијен предлог извршног повериоца да суд наложи судском вештаку да изврши нови обрачун висине потраживања путем обрачуна законске затезне камате на дуг од 22.100 немачких марака конвертован на дан 25. септембар 1995. године, у динарској противвредности, по тржишном курсу на тај дан. Ставом другим изреке решења одбијена је као неоснована жалба извршног повериоца

и потврђено у целини решење Општинског суда у Нишу И. 2229/07 од 3. априла 2008. године, којим се прима у судски депозит у корист извршног повериоца новац на име исплате дуга по решењу о извршењу тог суда И. 2229/07 од 5. јула 2007. године. Ставом трећим изреке тог решења одбијен је захтев извршног дужника да му се досуде трошкови одговора на жалбу. У образложењу другостепеног решења је наведено да је првостепени суд одбио предлог извршног повериоца да се наложи судском вештаку да изврши нови обрачун висине потраживања путем обрачуна законске затезне камате на наведени дуг конвертован на дан 25. септембар 1995. године у динарској противвредности, по тржишном курсу на тај дан, али да је био дужан да ту одлуку донесе у облику решења и да је унесе у записник, како је то прописано одредбом члана 118. Закона о парничном поступку, у вези са чланом 27. Закона о извршном поступку. Даље је наведено да је првостепени суд је био дужан да у решењу кратко наведе разлоге одбијања, али је и поред тога урадио писмени отправак решења којим одбија предлог извршног повериоца са поуком о правном леку, што је у супротности са одредбом члана 301. став 3. Закона о парничном поступку, те је стога другостепени суд одбацио жалбу извршног повериоца. Другостепени суд је у погледу решења Општинског суда у Нишу И. 2229/07 од 3. априла 2008. године истакао да је правилно првостепени суд утврдио, а што се види и из садржине записника са рочишта од 25. марта 2008. године, да пуномоћник извршног повериоца остаје при датим примедбама на налаз и мишљење судског вештака, а извођење доказа новим вештачењем није предложио. На истом рочишту извршни дужник је изјавио да је спреман да повериоцу исплати износ утврђен налазом и мишљењем судског вештака, те уколико извршни поверилац не прихвати пријем новца, предложио је да му суд омогући да новац депонује код суда. Наведено је да је првостепени суд правилно одлучио, јер је извршни поверилац одбио да прими новац на име исплате дуга од стране извршног дужника, због чега су испуњени услови за пријем износа дуга у судски депозит у складу са одредбама чл. 211, 215, 216. и 218. Закона о ванпарничном поступку.

4. За одлучивање Уставног суда о предметној уставној жалби, од значаја су одредбе Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), Закона о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), 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, 23/99, 35/99 и 44/99), Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, бр. 59/98, 44/99, 30/2000 и 53/01), Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02 и „Службени гласник РС“, бр. 80/04 и 101/05) и Одлуке о условима и начину замене иностраних средстава плаћања у евро („Службени лист СРЈ“, бр. 71/01 и 30/02).

Законом о парничном поступку је прописано: да извођење доказа одређује веће решењем у коме ће се назначити спорна чињеница о којој треба извести доказ и доказно средство; да ће предложене доказе које

не сматра важним за одлуку веће одбити и у решењу назначити разлог одбијања; да против решења којим се одређује или одбија извођење доказа није дозвољена посебна жалба (члан 301. ст. 1, 2. и 3).

Одредбом члана 27. Закона о извршном поступку је прописано да се у поступку извршења и обезбеђења сходно примењују одредбе Закона о парничном поступку, ако овим или другим законом није другачије одређено.

Законом о облигационим односима је прописано: да дужник који задолжни са испуњењем новчане обавезе дугује, поред главнице, и затезну камату по стопи утврђеној савезним законом (члан 277. став 1); да ако новчана обавеза гласи на плаћање у некој страниој валути или злату, њено испуњење се може захтевати у домаћем новцу према курсу који важи у тренутку испуњења обавезе (члан 395).

Одлуком о условима и начину замене иностраних средстава плаћања у евро је прописано да се страна средства плаћања дванаест земаља Европске монетарне уније – Белгије, Немачке, Шпаније, Француске, Ирске, Италије, Луксембурга, Холандије, Аустрије, Португалије, Финске и Грчке замењују за евро под условима и на начин који су прописани овом одлуком.

Законом о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана је прописано: да се овим законом утврђују носиоци обавеза, рокови, извори средстава и начин измирења обавеза према грађанима по основу девизне штедње, коју су грађани положили до 18. марта 1995. године на девизне рачуне и девизне штедне књижице код овлашћених банака са територије Савезне Републике Југославије (у даљем тексту: овлашћене банке) (члан 1); да девизну штедњу, у смислу члана 1. овог закона, чини износ девиза код овлашћених банака које имају депоновану девизну штедњу код Народне банке Југославије, са стањем на дан 31. децембар 1997. године, укључујући и обрачунату камату као и камату у висини 2% годишње обрачунату за период од 1. јануара 1998. године до 31. децембра 2011. године (члан 2); да се девизна штедња из члана 2. став 1. и члана 3. овог закона претвара у орочени депозит код овлашћене банке, а депозит из става 1. овог члана представља јавни дуг Савезне Републике Југославије (члан 4. ст. 1. и 2).

Законом о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана је прописано: да се овим законом уређују услови и начин регулисања обавеза по основу девизне штедње грађана из члана 2. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, бр. 59/98, 44/99 и 53/01) (у даљем тексту: Закон) која је, у складу с чланом 4. Закона, претворена у орочени депозит код овлашћених банака и постала јавни дуг Савезне Републике Југославије (члан 1); да јавни дуг из члана 1. овог закона износи 4,2 милијарде евра и обухвата: стање девизне штедње грађана на дан 31. марта 2002. године, обрачунато као разлика стања девизне штедње код овлашћених банака из члана 2. Закона на дан 31. децембра 1997. године и исплата извршених до 31. марта 2002. године – у износу 3,2 милијарде евра; приписану камату, обрачунату по каматној стопи од 2% годишње, и курсне разлике обрачунате за период од 1. јануара 1998. до 31. марта 2002. године – у износу 0,4 милијарде евра;

камату, обрачунату по каматној стопи од 2% годишње, за период од 1. априла 2002. године до рокова доспећа утврђених овим законом – у износу 0,6 милијарде евра (члан 2).

5. Уставни суд је у спроведеном поступку по поднетој уставној жалби, као претходно разматрао питање да ли радње предузете од стране суда у извршном поступку могу бити оспорене у поступку заштите Уставом зајемчених права. У вези тога, Уставни суд, пре свега, напомиње да се окончањем парничног поступка не остварује увек потпуна правна заштита субјективних права, јер ако се тужени не понаша на начин на који је обавезан правноснажном осуђујућом пресудом, тужилац нема овлашћење да се намира путем самопомоћи. Намирење се одвија кроз судски извршни поступак који представља систем правних норми које уређују одлучивање о принудном извршењу, поступак спровођења извршења, као и својства, процесни положај странака и других субјеката извршног поступка. Специфичност извршног поступка се огледа у томе што он нема за циљ мериторно решење спора, већ се извршни поступак редовно води пошто је спор на ауторитативан и коначан начин већ решен и пошто је дужник већ обавезан на одређено понашање. С тим у вези, Уставни суд указује на праксу Европске комисије за људска права, која је одлучујући о примењивости гаранција садржаних у праву на правично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода на извршни поступак, закључила да се одлуке које доноси суд у поступку извршења правноснажне пресуде нужно не односе на ново и посебно одређивање грађанских права и обавеза, у поређењу са поступком који је претходио извршном поступку и одлуком која је резултат тог поступка (видети Одлуку у предмету *Anton Dornbach против Савезне Републике Немачке*, број 11258/84 ои 46). На таквом становишту је и пракса Уставног суда (видети Одлуку Уж–87/2007 од 17. децембра 2009. године). Ипак, у извршном поступку може доћи до неспровођења или одуговлачења извршења правноснажних судских одлука из разлога који немају основ у законским прописима и у таквој правној ситуацији подносиоцу уставне жалбе се мора пружити заштита зајемчена Уставом (видети Одлуку *Freilinger and Others против Аустрије*, број апликације 4533/02 од 9. фебруара 2006. године). Имајући у виду наведено, Уставни суд је становишта да и радњама суда у извршном поступку могу бити повређена или ускраћена права зајемчена Уставом, из чега даље произлази да и такве радње могу бити предмет оцене у поступку по уставној жалби. У противном би, по мишљењу Уставног суда, био обесмишљен и парнични поступак који му је претходио, управо због тога што је циљ извршног поступка уподобљавање фактичког стања са правним које је утврђено у правноснажно окончаном парничном поступку.

6. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта одредаба члана 32. став 1. Устава, те полазећи од утврђених чињеница и околности и релевантних одредаба закона, Уставни суд констатује, следеће:

Обавеза туженог на исплату дуга према подносиоцима уставне жалбе настала је у немачким маркама, како је било предвиђено уговором о купопродаји

непокретности, а извршном исправом, односно пресудом Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године тужени је у ставу првом изреке обавезан да подносиатељки исплати износ дуга од 22.100,00 немачких марака у динарској противвредности, са домицилном каматом почев од 25. септембра 1995. године до исплате, као и остале досуђене износе у немачким маркама, са домицилном каматом.

Чињеница је да је тужени обавезан на исплату у иностраној валути, односно у немачким маркама, које у време доношења решења о извршењу на основу извршне исправе нису више биле у правном промету. Међутим, и овако утврђена обавеза туженог је одредива, с обзиром на то да однос валуте евра и немачке марке представља константу за све време трајања замене, а сагласно Одлуци о условима и начину замене иностраних средстава плаћања у евро, због чега се и после истека рокова замене на основу извештаја Народне банке Србије о паритетима и односу курсева може спровести конверзија и утврдити обавеза дужника у извршном поступку.

Уставни суд подсећа да је домицилна камата она камата која важи у одређеној земљи. Међутим, како је обавеза туженог гласила на исплату износа у немачким маркама, то се до 31. маја 2002. године могла обрачунавати домицилна камата на износ од 22.100 немачких марака, а надаље, од 1. јуна 2002. године, на потраживање у еврима – камата по стопи Централне европске банке.

Одредбом члана 277. став 1. Закона о облигационим односима је прописано да дужник који задоцни са испуњењем новчане обавезе дугује, поред главнице, и затезну камату по стопи утврђеној савезним законом. Аналогном применом наведене одредбе, произлази да подносиатељки за време доцње до исплате, односно за период од 25. септембра 1995. године до 31. маја 2002. године припада домицилна камата, а за период од 1. јуна 2002. године до исплате камата по стопи Централне европске банке на евре.

Одредбом члана 395. Закона о облигационим односима је прописано да уколико новчана обавеза гласи на плаћање у некој иностраној валути или злату, њено испуњење се може захтевати у домаћем новцу, према курсу који важи у тренутку испуњења обавезе.

Уставни суд констатује да у извршном поступку, односно приликом извођења доказа вештачењем преко судског вештака економско-финансијске струке, који је суд прихватио, није могла бити примењена каматна стопа од 2% на годишњем нивоу према Закону о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана, јер се наведена камата односи на обавезе овлашћених банака према грађанима по основу девизне штедње. Такође се није могла применити ни каматна стопа од 2% на годишњем нивоу према Закону о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана, с обзиром на то да се ова камата односи на девизну штедњу коју чини износ девиза код овлашћених банака које имају депоновану девизну штедњу код Народне банке Југославије, а која је претворена у орочени депозит код овлашћене банке и која представља јавни дуг Савезне Републике Југославије.

С обзиром на изложено, Уставни суд оцењује да је подносиатељки уставне жалбе радњама Општинског суда у Нишу у предмету И. 2229/07 повређено Уставом зајемчено право на правично суђење, јер суд није могао спровести извршење на другачији начин од онога утврђеног извршном исправом и решењем о извршењу И. 2229/07 од 5. јула 2007. године. У поступку извршења који се покреће након правноснажног окончања парничног поступка, задатак редовних судова је да обезбеде извршење правноснажне судске одлуке на начин утврђен законом. Одређивање да подносиатељки припада камата по Закону о измирењу обавеза по основу девизне штедне грађана и Закону о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана, а не камата утврђена извршном исправом је довољно да би Уставни суд утврдио повреду права на правично суђење.

7. Сагласно изложеном и одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те утврдио да је поступањем Општинског суда у Нишу у предмету И. 2229/07 повређено право подносиатељке уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу уклонити одређивањем да сада надлежни Основни суд у Нишу предузме све мере како би се извршни поступак из тачке 1. изреке спровео на начин утврђен пресудом Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године и решењем о извршењу истог суда И. 2229/07 од 5. јула 2007. године, при томе имајући у виду ставове Суда изражене у овој одлуци, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду одлучио као у тачки 2. изреке.

8. Уставни суд налази да подносиатељки уставне жалбе није повређено право на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. став 1. Устава, јер се ни из оспорених аката, нити из других доказа приложених уз уставну жалбу такав закључак није могао извести. Наиме, Уставни суд констатује да је услов који мора постојати да би се могла утврдити повреда права на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. став 1. Устава, постојање различитих одлука, односно различитог поступања судова код исте чињеничне и правне ситуације.

Оцењујући повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, Уставни суд налази да је подносиатељка уставне жалбе имала законско право на подношење жалбе против решења Општинског суда у Нишу И. 2229/07 од 3. априла 2008. године, којим је одбијен предлог извршног повериоца да суд наложи судском вештаку да изврши нови обрачун висине потраживања путем обрачуна законске затезне камате на дуг од 22.100 немачких марака конвертован на дан 25. септембар 1995. године у динарској противвредности по тржишном курсу на тај дан, које је искористила и на основу кога је донето решење Окружног суда у Нишу Гж. 1853/08 од 19. маја 2008. године. Уставни суд констатује да на описани начин подносиатељки није повређено право на правно средство, јер је о жалби против решења првостепеног суда

одлуку донео другостепени суд, чиме је, по оцени Уставног суда, задовољено наведено Уставом зајемчено људско право подносиоце. Чињеница да је подносиоцеки повређено право на правично суђење, не значи аутоматски и повреду Уставом зајемченог права на правно средство.

9. Имајући у виду да ће Основни суд у Нишу спровести поступак извршења на начин утврђен извршном исправом – пресудом Општинског суда у Нишу П. 5173/97 од 19. јуна 2000. године, Уставни суд сматра да је захтев подносиоцеке уставне жалбе за утврђивање повреде права из члана 58. Устава преурањен, па је у том делу уставну жалбу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одлучујући као у другом делу тачке 1. изреке.

10. Полазећи од наведеног, 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“, број 24/08 и 27/08), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-733/2008 од 16. јуна 2011. године

Недопуштена уставна жалба

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Војина Беочанина, Божане Беочанин, Славомирке Настић, Славке Сочанац, Емилије Ковачевић, Милене Живковић, Радише Петровића, Цмиљане Вукадиновић, Ратка Видића, Ружице Вучковић, Милије Илића, Милке Мишовића и Драгана Јоковића изјављена против пресуде Општинског суда у Рашки П. 598/05 од 8. децембра 2005. године, пресуде Окружног суда у Краљеву Гж. 208/06 од 31. маја 2006. године и пресуде Врховног касационог суда РевI. 2/10 од 23. јуна 2010. године.

Образложење

1. Војин Беочанин, Божана Беочанин, Славомирка Настић, Славка Сочанац, Емилија Ковачевић, Милене Живковић, Радиша Петровић, Цмиљана Вукадиновић, Ратко Видић, Ружица Вучковић, Милија Илић, Милка Мишовића и Драгана Јоковића, сви из Рашке, преко пуномоћника Драгице Медаревић, адвоката из Рашке, поднели су Уставном суду 11. августа 2010. године уставну жалбу против пресуде Општинског суда у Рашки П. 598/05 од 8. децембра 2005. године, пресуде Окружног суда у Краљеву Гж. 208/06 од 31. маја 2006. године и пресуде Врховног касационог суда РевI. 2/10 од 23. јуна 2010. године, због повреде права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, повреде права на рад

зајемченог одредбом члана 60. став 4. Устава и повреде начела непосредне примене зајемчених права утврђеног одредбама члана 18. Устава.

Подносиоци уставне жалбе траже да Уставни суд поништи оспорене одлуке и да наложи Основном суду у Краљеву – Судска јединица у Рашкој да у поновном поступку у предмету П. 598/05 одлучи о тужбеном захтеву.

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. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

Одредба члана 82. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) садржински је идентична одредби члана 170. Устава.

Из наведених одредаба Устава и Закона о Уставном суду произлази да се уставна жалба може изјавити против појединачног акта који је донет или радње која је извршена након проглашења Устава, 8. новембра 2006. године.

3. У претходном поступку Уставни суд је утврдио: да је оспореном пресудом Врховног касационог суда одбијен као неоснован захтев за заштиту законитости који су, у својству тужилаца, подносиоци уставне жалбе и Радојка Јоковић, правни претходник подносиоца Драгана Јоковића, изјавили против пресуде Општинског суда у Рашки П. 598/05 од 8. децембра 2005. године и пресуде Округног суда у Краљеву Гж. 208/06 од 31. маја 2006. године.

Приликом одлучивања о захтеву за заштиту законитости Врховни касациони суд је ценио једино да ли су у току поступка пред нижестепеним судовима парничне странке вршиле недозвољена располагања тужбеним захтевом, док о основаности самог тужбеног захтева, односно о праву тужилаца, није одлучивао. Врховни касациони суд је оценио да оспорене пресуде нижестепених судова нису засноване на недозвољеним располагањима странака. Највиши суд у Републици Србији сматра да недозвољено располагање странака представља искључиво процесни институт који се везује за располагање странака у парници, а да се понашање странака које претходи парници расправља кроз чињенично стање или материјално право.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је такође утврдио да је оспорена пресуда Округног суда у Краљеву донета у поступку по жалби коју су тужиоци изјавили против пресуде Општинског суда у Рашкој П. 598/05 од 8. децембра 2005. године. Наведеном оспореном првостепеном пресудом одбијен је као неоснован захтев тужилаца, овде подносилаца уставне жалбе, којим су тражили да се утврди да писмене изјаве, ближе описане у изреци те пресуде, не производе правно дејство у делу у коме се тужиоци одричу права да судским путем траже своја права из радног односа.

4. Одредбама члана 18. Устава утврђено је: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују (став 1); да се Уставом јемче, и да се као таква непосредно примењују, људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним

међународним уговорима и законима, и да се законом може прописати начин остварења ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено, или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе (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 32. став 1. Устава јемчи се право на правично суђење, пред независним, непристрасним и законом већ установљеним судом.

Одредбом члана 60. став 4. Устава утврђено је да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, као и да се нико тих права не може одрећи.

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) прописано је да: јавни тужилац може подићи захтев за заштиту законитости против правноснажне судске одлуке по службеној дужности или на предлог странке (члан 413. став 1); да јавни тужилац може подићи захтев за заштиту законитости због битне повреде одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. тачка 5) тог закона (члан 417); да битна повреда одредаба парничног поступка увек постоји ако је суд засновао своју пресуду на недозвољеним располагањима странака (члан 365. став 2. тачка 5)); да је странка која је поднела предлог јавном тужиоцу за подизање захтева за заштиту законитости овлашћена да, у року од 30 дана од дана пријема обавештења да јавни тужилац неће изјавити захтев за заштиту законитости, сама изјави овај ванредни правни лек (члан 418).

5. Уставни суд је оценио да у уставној жалби нису наведени уставноправни разлози који би могли указивати да је оспореном пресудом Врховног касационог суда повређено неко од Уставом зајемчених права подносилаца.

Уставни суд указује да је Врховни касациони суд једини компетентан да мериторно одлучи о захтеву за заштиту законитости, док је Уставни суд надлежан да, у границама навода уставне жалбе, испита да ли је највиши суд у Републици Србији, својом одлуком о овом ванредном правном леку повредио неко од Уставом зајемчених права, односно да испита да ли су разлози због којих је захтев за заштиту законитости одбијен, прихватљиви са становишта заштите људских права.

Уставни суд је, у конкретном случају, оценио да су разлози због којих је Врховни касациони суд одбио захтев за заштиту законитости, уставноправно прихватљиви и да оспореном одлуком највишег суда у Републици Србији није могло бити повређено право подносилаца на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Наиме, према наведеним одредбама Закона о парничном поступку, захтев за заштиту законитости може се усвојити једино ако су у току правноснажно окончаног парничног поступка тужилац и тужени вршили недозвољена располагања. С обзиром на то да парничне странке, у току парнице, нису својим

захтевима диспонирале противно принудним прописима, јавном поретку или правилима морала, већ да су, према наводима подносилаца уставне жалбе, ништави правни послови предузети пре него што је тужба поднета, оцена Врховног касационог суда да нису постојали разлози због којих се захтев за заштиту законитости може усвојити, јесте уставноправно прихватљива.

Приликом доношења оспорене пресуде Врховног касационог суда одлучивање је било стриктно ограничено. Врховни касациони суд је могао испитивати само да ли су странке у току парнице вршиле недозвољена располагања. Поводом захтева за заштиту законитости Врховни касациони суд уопште није одлучивао о основаности тужбеног захтева, односно о праву на рад подносилаца уставне жалбе, због чега се наводи подносилаца да им је одлуком о том ванредном правном леку било повређено неко од права зајемчених одредбом члана 60. став 4. Устава, *ratione materiae*, не могу довести у везу са садржином оспорене пресуде Врховног касационог суда.

С обзиром на то да је приликом одлучивања о захтеву за заштиту законитости Врховни касациони суд поштовао све процесне гаранције правичног суђења утврђене одредбом члана 32. став 1. Устава, и да није повредио ни једно Уставом зајемчено право подносилаца уставне жалбе, оспореном пресудом Врховног касационог суда није могло бити повређено ни начело непосредне примене зајемчених права утврђено одредбама члана 18. Устава

6. Уставни суд констатује да је захтев за заштиту законитости ограничено ванредно правно средство, које изјављује Републички јавни тужилац, и чији је примарни циљ да спречи да недозвољеним располагањима, учињеним у (најчешће фиктивној) парници, буду изиграни принудни прописи, јавни поредак и правила морала.

У случају да јавни тужилац не подигне овај ванредни правни лек, то може супсидијерно учинити парнична странка, али само из оног разлога због кога то може учинити Републички јавни тужилац. Примарни циљ захтева за заштиту законитости, а то је заштита јавног интереса отклањањем последица недозвољених располагања, остаје исти и када овај ванредни правни лек изјави странка. У појединим случајевима парнична странка, захтевом за заштиту законитости, може посредно, али ипак ефикасно штитити и неко своје право, због чега се ово правно средство не сматра а priori неделотворним.

Међутим, имајући у виду све околности случаја, у конкретном парничном поступку захтев за заштиту законитости није био делотворно правно средство у смислу одредбе члана 170. Устава и одредбе члана 82. став 1. Закона о Уставном суду, иако су подносиоци уставне жалбе имали право, а редовни суд дужност да се о овом правном средству мериторно одлучи.

Наиме, да би се једно правно средство сматрало делотворним, поред тога што мора бити доступно странци, оно мора имати и одговарајућу снагу, односно мора испуњавати и услов довољности. Правно средство има одговарајућу снагу ако пружа могућност да се отклони повреда права, односно да се лицу које је повреду права претрпело пружи одговарајућа сатисфакција. Правни лек је делотворан ако се њиме даје право на поништавање или укидање побијаног акта, или ако њиме тај акт може да се измени.

Како се због недозвољених располагања странака у току парнице, тј. због апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка предвиђене тачком 5) става 2. члана 361. Закона о парничном поступку, не може ни укинути нити преиначити правоснажна пресуда донета по тужби ради утврђења ништавости правног посла предузетог пре покретања парничног поступка, јер евентуална недозвољена располагања нису учињена у парничном поступку, него парничном поступку хронолошки претходе, у конкретном случају захтев за заштиту законитости није делотворно правно средство.

С обзиром на то да захтев за заштиту законитости није био делотворно правно средство, одлука о последњем делотворном правном средству, које се мора исцрпсти пре изјављивања уставне жалбе, у конкретном случају, јесте другостепена пресуда Окружног суда у Краљеву Гж. 208/06 од 31. маја 2006. године. Имајући у виду да су и оспорена пресуда првостепеног суда и оспорена пресуда другостепеног суда донете пре 8. новембра 2006. године, тј. пре ступања Устава Републике Србије на правну снагу, Уставни суд је оценио да је уставна жалба у делу у коме се ове пресуде оспоравају недопуштена.

Уставни суд је, имајући у виду све наведено, уставну жалбу одбацио као недопуштену сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду.

7. С обзиром на све изложено, Уставни суд је на основу одредбе члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

8. Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права.

Решење Уставног суда број:

Уж-3771/2010 од 12. маја 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 48/11)

Уставне жалбе из области уједнавања права

Поведа 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 Љубомира Милојевића и утврђује да је пресудом Врховног суда Србије У. 440/08 од 22. јануара 2009. 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 Управни суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца изјављеној против решења Жалбене комисије Владе Републике Србије број 120-01-06407/2007-01 од 26. децембра 2007. године.

3. Ова одлука има правно дејство и према лицима која нису поднела уставну жалбу, а налазе се у истој правној ситуацији, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду.

Образложење

1. Љубомир Милојевић из Рековца је 16. априла 2009. године, преко пуномоћника Јасмине Михаиловић, адвоката из Ваљева, поднео Уставном суду уставну жалбу против пресуде Врховног суда Србије У. 440/08 од 22. јануара 2009. године, због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава и права на рад из члана 60. Устава.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је подносилац уставне жалбе запослен у Министарству унутрашњих послова Републике Србије – Полицијска управа за град Београд – Полицијска бригада Београд и да је у периоду од 29. октобра 2004. године до 29. октобра 2007. године радио прековремено, ноћу и на дане државних и верских празника, а да му за то није исплаћивана накнада, односно да је увек примао исту плату без обзира на број часова и време проведено на раду, што ни управни органи, ни Врховни суд Србије нису ценили; да је Врховни суд Србије у образложењу оспорене пресуде нашао да је правилно поступио тужени орган управе позивајући се на члан 47. Закона о унутрашњим пословима и члан 147. став 3. Закона о полицији, не утврђујући да ли су уопште ти прописи и примењени у пракси; да се у конкретној ситуацији ради о погрешној примени материјалног права, јер је наведеним законима одређено које категорије запослених имају право на увећање зараде, а да су, међутим, средства опредељена из буџета Републике Србије у Министарству унутрашњих послова, супротно законским одредбама, равномерно распоређена на све запослене, па и на оне који не раде прековремено, ноћу и на дане државних и верских празника; да су оспореном пресудом повређени право на једнаку заштиту права, начело да су пред законом сви једнаки, те и право на правично суђење и право на рад подносиоца, из разлога што су у истој правној ситуацији донете пресуде Општинског суда у Ваљеву, које су потврђене пресудама Окружног суда у Ваљеву, којима је припадницима Полицијске управе Ваљево признато право на накнаду у периоду важења Закона о унутрашњим пословима, из чега произлази да један део припадника полиције има право на додатке на плату, а други не, и то због различитог тумачења прописа од стране различитих државних органа или судова. У прилог својим тврдњама, подносилац уставне жалбе је доставио пресуде Општинског суда у Ваљеву ПП. 874/06 од 19. фебруара 2008. године и ПП. 1715/06 од 4. марта 2008. године и пресуде

Окружног суда у Ваљеву Гж1. 305/08 од 28. августа 2008. године и Гж1. 351/08 од 17. јула 2008. 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 и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у спис предмета Врховног суда Србије У. 440/08 и документацију приложу уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе и други полицијски службеници су 29. октобра 2007. године поднели Министарству унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд захтев за исплату додатака на плату за прековремени, ноћни и рад на дане државних и верских празника за период од 29. октобра 2004. године до 29. октобра 2007. године.

Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд је 15. новембра 2007. године донело решење број 120-1117/07 којим је одбијен захтев подносиоца уставне жалбе и других лица за исплату додатка на плату по основу прековременог рада, рада на дан државног и верског празника и рада ноћу, као неоснован.

Подносилац уставне жалбе и други подносиоци захтева су 28. новембра 2007. године против овог решења изјавили жалбу, која је решењем Жалбене комисије Владе број 120-01-06407/2007-01 од 26. децембра 2007. године одбијена као неоснована.

Против наведеног коначног управног акта подносилац и други подносиоци су поднели тужбу Врховном суду Србије, која је оспореном пресудом тог суда У. 440/08 од 22. јануара 2009. године одбијена. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да је правилно поступио тужени орган када је одбио жалбу и оценио да је првостепено решење законито, јер су тужиоци остварили право на увећање зараде у смислу члана 47. Закона о унутрашњим пословима, а у вези члана 147. став 3. Закона о полицији; да је тужиоцима приликом утврђивања коефицијента плате коефицијент увећан због услова рада, тежине и природе послова и задатака које обављају, а што укључује и рад на дан празника, ноћни рад, рад у сменама, прековремени рад, дежурства, приправност и друге видове нередовности у раду, те да немају право на исплату додатака на плату због посебних услова рада и дужине времена проведеног на раду.

Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у достављене пресуде Општинског и Округног суда у Ваљево и поводом њих утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Пресудом Општинског суда у Ваљево П1. 874/06 од 19. фебруара 2008. године, која је потврђена пресудом Округног суда у Ваљево Гж1. 305/08 од 28. маја 2008. године, усвојен је тужбени захтев тужилаца М. С., С. Т., В. Т., Д. Т. и В. Ж. и обавезана Република Србија, Министарство унутрашњих послова – Секретаријат унутрашњих послова Ваљево да тужиоцима на име неисплаћених додатака на плату за прековремени рад, рад на дан празника и рад ноћу за период од 24. маја 2005. године до 1. децембра 2005. године исплати износе ближе наведене у изреци првостепене пресуде, као и трошкове парничног поступка у опредељеном износу.

Пресудом Општинског суда у Ваљево П1. 1715/06 од 4. марта 2008. године, која је потврђена пресудом Округног суда у Ваљево Гж1. 351/08 од 17. јула 2008. године, усвојен је тужбени захтев тужиоца Б. Ђ. и обавезана Република Србије, Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа Ваљево да тужиоцу на име неисплаћених додатака на плату за прековремени рад, рад на дан празника и рад ноћу за период од 4. јануара 2003. године до 1. децембра 2005. године исплати износе ближе наведене у изреци првостепене пресуде, као и трошкове парничног поступка.

4. Одредбама Устава на чију повреду се 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 (члан 36. став 1); да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, као и да се нико тих права не може одрећи (члан 60. став 4).

Законом о унутрашњим пословима („Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 17/99, 33/99, 25/2000, 8/01 и 106/03), који је, поред осталог, уређивао и питања из области радних односа запослених у Министарству унутрашњих послова, укључујући и плате и накнаде радника тог министарства, било је прописано: да се на раднике Министарства унутрашњих послова примењују прописи о државној управи, радним односима, здравственом, пензијском и инвалидском осигурању и образовању, ако овим законом није друкчије одређено (члан 32); да се због посебних услова рада, тежине и природе задатака и послова, овлашћеним службеним лицима и радницима на одређеним дужностима обезбеђују за најмање 30 одсто увећана средства за плате у односу на средства која се обезбеђују за остале раднике Министарства

унутрашњих послова и раднике других министарстава (члан 47. став 1); да се звање, напредовање, плате и накнаде овлашћених службених лица и радника на одређеним дужностима и друга питања из радних односа, уређују прописом министра у складу са законом (члан 48).

Одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01), које су се примењивале на постављена и запослена лица у министарствима до 1. јануара 2007. године, када је почео да се примењује Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06, 115/06 и 101/07), било је прописано: да се плате изабраних, именованих и постављених лица 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 по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање, у складу са законом (члан 2); да основицу за обрачун плата утврђује Влада, осим за председника Републике, народне посланике и именована, 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 и да коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току дана и регреса за коришћење годишњег одмора (члан 4).

Одредбама члана 5. овог закона било је прописано да додатак на плату, између осталог, припада за дежурство и друге случајеве рада дужег од пуног радног времена одређене прописима (прековремени рад), рад на дан државног и верског празника и рад ноћу (између 22,00 и 6,00 часова наредног дана), ако такав рад није вреднован при утврђивању коефицијента, као и да се додатак на плату обрачунава и исплаћује у висини утврђеној Општим колективним уговором (став 1. тач. 2), 3) и 5) и став 2).

Закон о унутрашњим пословима је престао да важи 29. новембра 2005. године, ступањем на снагу Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05). Одредбама Закона о полицији, уређена су, поред осталог, и питања начина утврђивања плата и коефицијената за обрачун плата полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова.

Према одредби члана 146. став 1. Закона о полицији, полицијски службеници и други запослени у Министарству имају право на плату која се састоји од основице коју утврђује Влада и основног и додатног коефицијента у односу на звање, посебне услове рада, опасност, одговорност и сложеност послова. Члан 147. истог закона прописује: да се због посебних услова рада, опасности по живот и здравље, одговорности, тежине и природе послова, рада на дан празника који је нерадни дан, ноћног рада, рада у сменама, прековременог рада, дежурстава, приправности и других видова нередовности у раду, запосленима у Министарству могу утврдити коефицијенти за обрачун плате који су од 30 до 50 одсто номинално већи од коефицијената за друге државне службенике, а у висини масе средстава потребних за исплату додатних коефицијената из члана 146. став 1. овог закона (став 1); да се на права и обавезе проистекле из наведених посебних услова рада

не примењују одредбе општих радно-правних прописа о увећаној заради (став 3). Прелазним и завршним одредбама Закона о полицији је прописано: да до доношења акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству у складу са овим законом и решења о распоређивању на радно место у складу са тим актом или доношења другог решења у складу са законом, запослени у Министарству на дан ступања на снагу овог закона настављају да раде на истим радним местима и задржавају чинове, односно звања и плате према досадашњим прописима и другим актима (члан 194); да ће се акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и решења из члана 194. овог закона донети у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона (члан 195).

Правилником о платама радника Министарства унутрашњих послова, који је важио до ступања на снагу Закона о полицији и на основу тог закона донетог Правилника о платама радника Министарства унутрашњих послова од 28. новембра 2005. и 13. јуна 2006. године, било је прописано да запослени у Министарству унутрашњих послова има право на коефицијент који се одређује према платној групи или платном разреду у који се радно место разврстава, право на увећање тог коефицијента за 30% и право на коефицијент по основу звања, односно чина који запослени има.

5. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је стао на становиште да је најпре било потребно испитати да ли је поступак који је претходио подношењу уставне жалбе у целини био правичан на начин на који то захтева наведена одредба Устава, те да ли се оспореним појединачним актом повређује или ускрађује 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 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 образложену одлуку, на јавну расправу и др).

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспорена пресуда донета од стране Уставом и законом установљеног суда, који је у поступку спроведеном у складу са Законом о управним споровима донео одлуку на основу чињеничног стања утврђеног у управном поступку. Међутим, Уставни суд указује да, сагласно одредби члана 32. став 1. Устава, постоји обавеза судова и других државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења да, између осталог, образложе своје одлуке. Ова обавеза не може бити схваћена као обавеза да се у одлуци изнесу сви детаљи и дају одговори на сва постављена питања и изнесене аргументе. Мера у којој ова обавеза постоји зависи од природе одлуке, али судови морају образложити своју одлуку тако што ће навести јасне и разумљиве разлоге на којима су ту одлуку засновали.

Решавање суда у управном спору има своје особености, које се, између осталог, огледају у примени начела 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 том поступку били оцењени. Такав случај најчешће постоји када су наводи тужбе у управном спору идентични жалбеним наводима, које је другостепени орган већ разматрао и о истим одлучио. О овом питању се у више случајева изјаснио и Европски суд за људска права. У пресуди донетој у случају *Van de Hurk ĩроїиив Холандије* од 19. априла 1994. године, Европски суд је истакао 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 одлучује, већ само оне које оцени правно релевантним. 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 и предмету (пресуда *Helle ĩроїиив Финске* од 19. децембра 1997. године).

Међутим, у конкретном случају, Врховни суд Србије се у образложењу оспорене пресуде У. 440/08 од 22. јануара 2009. године није осврнуо на навод тужбе да се увећање коефицијента плате за 30% односило на све запослене, па и на оне запослене у Министарству унутрашњих послова који нису радили прековремено, ноћу и на дане државних и верских празника, односно да ово увећање није обухватило додатке на плату по претходно наведеним основима, иако овај навод није цењен од стране другостепеног управног органа, а истицан је у жалби изјављеној против решења првостепеног органа управе.

У управном поступку и управном спору који су претходили подношењу уставне жалбе, морала је бити утврђена чињеница да ли је коефицијент за обрачун плата увећан за 30% свим запосленима у Министарству унутрашњих послова, односно да ли је прековремени рад, рад на дан државног и верског празника и рад ноћу вреднован при утврђивању коефицијента. Уставни суд констатује да се из образложења првостепеног решења не може закључити да је првостепени орган на несумњив начин утврдио ову чињеницу. У жалби против првостепеног решења подносилац уставне жалбе је указао на недостатке првостепеног решења, те је било нужно да другостепени орган размотри жалбене наводе и да их адекватно образложи. Међутим, Жалбена комисија Владе, као другостепени орган, је само изнела општи закључак о томе да је првостепени орган потпуно утврдио чињенично стање и правилно примени материјално право. У највећем делу образложења решења је поновљено образложење првостепеног решења, које не садржи разлоге о овој одлучној чињеници.

С обзиром на то да су подносилац уставне жалбе и други полицијски службеници поднели захтев за исплату додатка на плату за прековремени, ноћни и рад на дане државних и верских празника у периоду од 29. октобра 2004. године до 29. октобра 2007. године, приликом одлучивања о овом

захтеву било је неопходно разликовати начин на који је ово питање било уређено до 29. новембра 2005. године и након тог датума, када је ступио на снагу Закон о полицији.

Након ступања на снагу Закона о полицији, запослени у Министарству унутрашњих послова, сагласно одредби члана 147. став 1. Закона о полицији, због посебних услова рада, опасности по живот и здравље, одговорности, тежине и природе послова, рада на дан празника који је нерадни дан, ноћног рада, рада у сменама, прековременог рада, дежурстава, приправности и других видова нередовности у раду, могу остварити право на коефицијенте за обрачун плате који су од 30 до 50 одсто номинално већи од коефицијената за друге државне службенике. Из наведеног произлази да се запосленима у Министарству унутрашњих послова прековремени рад, рад ноћу и рад на дане државних и верских празника вреднује увећањем коефицијента, тако да се на њих не примењују одредбе општих радноправних прописа о увећаној заради. Наравно, примена одредаба општих радноправних прописа о увећаној заради је искључена уколико је запослени који је радио прековремено, ноћу и у дане државних и верских празника, остварио право на увећање коефицијента за обрачун плате на претходно наведени начин. Уколико запосленом у Министарству унутрашњих послова решењем послодавца није утврђен коефицијент за обрачун плате од 30 до 50 одсто номинално већи од коефицијената за друге државне службенике, запосленом не може бити ускраћено право на увећану зарату коју за рад на дан празника, рад ноћу, рад у сменама и прековремени рад имају сви запослени у Републици Србији (видети Одлуку Уставног суда Уж-1530/2008 од 21. јануара 2010. године).

Међутим, одредбама Закона о унутрашњим пословима, који је важио до 29. новембра 2005. године, односно до ступања на снагу Закона о полицији, питања из области радних односа запослених у Министарству унутрашњих послова, укључујући и плате и накнаде радника тог министарства, била су другачије регулисана. Одредбом члана 47. став 1. Закона о унутрашњим пословима било је прописано да се због посебних услова рада, тежине и природе задатака и послова, овлашћеним службеним лицима и радницима на одређеним дужностима обезбеђују за најмање 30 одсто увећана средства за плате у односу на средства која се обезбеђују за остале раднике Министарства унутрашњих послова и раднике других министарстава. Законом о платама у државним органима и јавним службама било је, између осталог, прописано да се плате утврђују на основу основице за обрачун плата, коефицијента који се множи основицом, додатка на плату и обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање, у складу са законом, те да додаток на плату, између осталог, припада за дежурство и друге случајеве рада дужег од пуног радног времена одређене прописима (прековремени рад), рад на дан државног и верског празника и рад ноћу (између 22,00 и 6,00 часова наредног дана), ако такав рад није вреднован при утврђивању коефицијента. Одредбама Правилника о платама радника Министарства унутрашњих послова који је важио у време важења Закона о унутрашњим пословима, било је предвиђено да запослени у Министарству

унутрашњих послова има право на коефицијент који се одређује према платној групи или платном разреду у који се радно место разврстава и право на увећање тог коефицијента за 30%. Из наведеног произлази да, за разлику од Закона о полицији који прописује могућност увећања коефицијента по основу прековременог, ноћног и рада на дане државног и верског празника, те искључује примену других прописа о увећаној заради, одредбама Закона у унутрашњим пословима, ови основи нису били посебно наведени као услов за увећање коефицијента, нити је била искључена примена других прописа о увећаној заради. Дакле, одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама било је, поред осталог, прописано да плату чини основица, коефицијент који се множи основицом, додатак на плату и обавезе које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање, те је утврђено да се додаци на плату дају, између осталог, у случају прековременог, ноћног и рада на дан државног и верског празника, осим уколико тај рад није вреднован при утврђивању коефицијента. Међутим, управо ова чињеница није цењена у управном поступку, иако је подносилац уставне жалбе у жалби изјављеној против првостепеног решења органа управе указао на то да су увећање коефицијента за 30% остварили сви запослени у Министарству, односно и они запослени који нису радили прековремено, ноћу и на дане државних и верских празника.

Имајући у виду да ни Врховни суд Србије није ценио ове наводе тужбе поднете против коначног управног акта, иако исти нису оцењени ни у управном поступку, а били су од утицаја на решавање ствари, Уставни суд је оценио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, које је у непосредној вези са остваривањем подносиоцевог права на правичну накнаду за рад гарантованог чланом 60. став 4. Устава.

Такође, увидом у приложену документацију уз уставну жалбу (пресуде Општинског суда у Ваљеву П1. 874/06 од 19. фебруара 2008. године и П1. 1715/06 од 4. марта 2008. године и пресуде Окружног суда у Ваљеву Гж1. 305/08 од 28. маја 2008. године и Гж1. 351/08 од 17. јула 2008. године), Уставни суд је утврдио да су редовни судови у битно сличној чињеничној и правној ситуацији усвајали захтеве за исплату додатака на плату по наведеним основима у време важења Закона о унутрашњим пословима, са образложењем да је, на основу упоређивања решења о платама радника Министарства унутрашњих послова који су били службена лица са посебним овлашћењима и осталих радника, утврђено да су свим радницима увећани коефицијенти за 30%, тако да нису посебно обрачунати додаци на плату за прековремени, ноћни и рад на дан државног или верског празника за она лица која су овакав рад обављала.

На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је оспореном пресудом Врховног суда Србије повређено право подносиоца 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, одлучујући као у првом делу тачке 1. и у тачки 2. изреке.

Захтев подносиоца уставне жалбе којим је тражено да Уставни суд утврди и повреду осталих права наведених у уставној жалби, за сада је преурањен, имајући у виду да ће о тужби подносиоца уставне жалбе бити поново одлучивано, чиме ће и евентуална повреда осталих назначених права бити испитана по наведеном правном средству у управном спору пред надлежним судом, због чега је Суд уставну жалбу у овом делу одбио, као у другом делу тачке 1. изреке.

Уставни суд је у тачки 3. изреке констатовао да ова одлука, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду, има правно дејство и према лицима која нису поднела уставну жалбу, а налазе се у истој правној ситуацији, односно према лицима која су, као и подносилац уставне жалбе, били тужиоци у управном спору који се водио пред Врховном судом Србије у предмету У. 440/08.

6. Уставни суд је исти правни став заузео у својој Одлуци Уж-1341/2009 од 22. јула 2010. године.

7. На основу свега наведеног и одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-585/2009 од 10. марта 2011. године

**Повреда права на мирно уживање имовине из члана 58. Устава,
није повређено право на једнаку заштиту права и на правно средство
из члана 36. Устава**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Радислава Стојановића и утврђује да је неизвршењем решења Одељења за инспекцијске послове општине Звездара број 356-323/2000 од 12. септембра 2001. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на мирно уживање имовине зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, које може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Налаже се Секретаријату за послове легализације објеката Градске управе града Београда да предузме све неопходне мере како би се поступак у предмету број 351.21-64379 окончао у најкраћем року.

Образложење

1. Радислав Стојановић из Београда је 29. октобра 2007. године поднео Уставном суду уставну жалбу због неизвршења решења Одељења за инспекцијске послове општине Звездара број 356-323/2000 од 12. септембра 2001. године.

Подносилац уставне жалбе је навео да Општинска управа Звездара не извршава правноснажно и извршно решење о рушењу објекта који је бесправно подигнут изнад његовог стана, те да се на тај начин крши уставно начело о владавини права и праведности. Предложио је да му Уставни суд пружи заштиту „хитним окончањем административног извршења решења Општинске управе Звездара број 356-323/2000“.

2. У поступку претходног испитивања поднеска утврђено је да уставна жалба не садржи све податке неопходне за поступање Суда, прописане чланом 85. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07). Уставни суд је, на основу одредбе члана 44. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), дописом од 24. фебруара 2009. године обавестио подносиоца уставне жалбе о недостацима који спречавају поступање Суда по поднетој жалби и наложио му да у року од 15 дана од дана пријема дописа, уреди уставну жалбу, тако што ће, поред осталог, навести људско или мањинско право или слободу зајемчене Уставом за које се тврди да је повређено и захтев о коме Уставни суд треба да одлучи.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 10. марта 2009. године допунио уставну жалбу, наводећи да му је неизвршењем оспореног решења повређено право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава Републике Србије и право на имовину из члана 58. Устава. Истакао је и захтев за накнаду нематеријалне штете.

3. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена 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.

4. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Одељења за инспекцијске послове градске општине Звездара број 356-323/2000, списе предмета Окружног суда у Београду У. 279/08 и целокупну документацију приложу уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Други општински суд у Београду је 16. јула 1999. године донео решење Дн. 5957/99 којим је дозволио у земљишно-књижном улошку број 849 КО Београд 3 укњижбу права власништва на 1/6 дела куће кућни број 18 у улици Генерала Заха угао Павла Бакића и једној згради – описаним у А листу као земљишно-књижно тело II, на катастарској парцели број 11005 од 302 квадратна метра, са досадашњих власника Ђ. М. и Р. М., у корист Радислава Стојановића, овде подносиоца уставне жалбе, са 1/6 делова.

Одељење за инспекцијске послове општине Звездара је 12. септембра 2001. године донело решење број 356-323/2000, којим је наложено инвеститору С. П. да у року од пет дана од дана пријема овог решења о свом трошку поруши приземну просторију – анекс зграде величине 6,00 x 3,40 метара и два спрата основе величине 12,00 x 3,40 и 5,00 x 10,00 метара, а што је све изграђено без одобрења за изградњу изнад приземља у улици Генерала Заха број 18 у Београду.

Одељење за инспекцијске послове општине Звездара је 20. фебруара 2002. године донело закључак о дозволи извршења број 356-323/2000, којим је констатовало да је постало извршно решење Одељења за инспекцијске послове општине Звездара број 356-323/2000 од 12. септембра 2001. године.

Секретаријат за имовинско-правне и грађевинске послове града Београда је 5. фебруара 2003. године донео решење број 356-1484/02 којим је одбио жалбу инвеститора С. П. поднету против закључка о дозволи извршења Одељење за инспекцијске послове општине Звездара број 356-323/2000 од 20. фебруара 2002. године.

Одељењу за стамбене и грађевинско-комуналне послове – Одсек за легализацију грађевинских објеката општине Звездара поднета је 23. октобра 2003. године пријава објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе у улици Генерала Заха број 18 у Београду, ради његове легализације, у складу са чланом 160. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09).

Одељење за комуналне и грађевинске послове – Одсек за легализацију грађевинских објеката градске општине Звездара је 25. јануара 2006. године донело решење број 351-785/04 којим је одбило захтев инвеститора С. П. за издавање одобрења за легализацију бесправно изведених радова на објекту у улици Генерала Заха број 18 у Београду, на катастарској парцели број 11005 КО Звездара.

Секретаријат за имовинско-правне послове и грађевинску инспекцију града Београда је 11. јануара 2008. године, одлучујући о жалби инвеститора С. П. изјављеној против решења Одељења за комуналне и грађевинске послове – Одсек за легализацију грађевинских објеката градске општине Звездара број 351-785/04 од 25. јануара 2006. године, донео закључак број 731.1-120/07 којим је одбацио жалбу као неблаговремену.

Окружни суд у Београду је 20. марта 2009. године, одлучујући о тужби инвеститора С. П. изјављеној против закључка Секретаријата за имовинско-правне послове и грађевинску инспекцију града Београда број 731.1-120/07 од 11. јануара 2008. године, донео пресуду У. 279/08 којом је тужбу

одбио. Пресуда је достављена Секретаријату за имовинско-правне послове и грађевинску инспекцију града Београда 3. априла 2009. године, а тужиљи 10. априла 2009. године.

Одељење за грађевинске послове – Одсек за легализацију грађевинских објеката градске општине Звездара је дописом број 351-785/2004 од 30. априла 2009. године обавестило Одељење за инспекцијске послове општине Звездара о следећем: да је решењем Одељења за комуналне и грађевинске послове – Одсек за легализацију грађевинских објеката градске општине Звездара број 351-785/04 од 25. јануара 2006. године одбијен захтев инвеститора С. П. за издавање одобрења за легализацију бесправно изведених радова на објекту у улици Генерала Заха број 18 у Београду, на катастарској парцели број 11005 КО Звездара; да је закључком Секретаријата за имовинско-правне послове и грађевинску инспекцију града Београда број 731.1-120/07 од 11. јануара 2008. године одбачена као неблагоприятна жалба изјављена против наведеног првостепеног решења; да је Окружни суд у Београду пресудом У. 279/08 од 20. марта 2009. године одбио тужбу изјављену против наведеног закључка.

Одељење за инспекцијске послове градске општине Звездара је дописом број 351-785/2004 од 20. јула 2009. године, поводом представке подносиоца уставне жалбе, обавестило кабинет председника Владе Републике Србије о току поступка у предмету 356-323/2000. У допису је, поред осталог, наведено да је инвеститор С. П. поднео захтев за легализацију Одсеку за легализацију грађевинских објеката градске општине Звездара, те да је дописом Одељења за грађевинске послове – Одсек за легализацију грађевинских објеката градске општине Звездара број 351-785/2004 од 30. априла 2009. године, ово Одељење обавештено да је поступак за легализацију окончан, али да се до сада још није приступило заказивању извршења решења о рушењу број 356-323/2000 од 12. септембра 2001. године из следећих разлога: да објекат који је предмет извршења испуњава све техничке услове за легализацију, те је као такав добио позитиван одговор Комисије за легализацију грађевинских објеката у погледу могућности легализације; да је до доношења решења којим је одбијен захтев за легализацију инвеститора С. П. за доградњу и надоградњу постојећег стамбеног објекта у улици Генерала Заха број 18 у Београду дошло из разлога што именована није успела да прибави сагласност за легализацију од Радислава Стојановића, овде подносиоца уставне жалбе, који је један од сувласника на предметном објекту; да у објекту који је предмет извршења живе две породице већ дужи низ година; да Радислав Стојановић, овде подносилац уставне жалбе, живи у делу објекта који се налази испод и поред објекта који је предмет извршења, и који представља његов саставни део, те да би њиховим рушењем могло доћи и до угрожавања стабилности објекта у коме тражилац извршења живи, а који је укњижен; да из наведених разлога, ово одељење није до сада заказивало извршење наведеног решења.

Одељењу за грађевинске послове – Одсек за легализацију грађевинских објеката градске општине Звездара поднет је 29. јануара 2010. године захтев за легализацију објекта у улици Генерала Заха број 18 у Београду.

Одељење за инспекцијске послове градске општине Звездара је службеном белешком од 25. маја 2010. године констатовало да је за бесправно изграђени објект у улици Генерала Заха број 18 у Београду поднет захтев за легализацију број 351-439/2010, те се неће извршавати решење грађевинског инспектора овог Одељења број 356-323/2000 од 12. септембра 2001. године, до правноснажног окончања поступка легализације.

Секретаријат за послове легализације објеката Градске управе града Београда је дописом од 28. фебруара 2011. године обавестио Уставни суд, поред осталог, о следећем: да је Одељењу за грађевинске послове градске општине Звездара 29. јануара 2010. године поднет захтев за легализацију број 351-439/2010 и исти је презаведен код тог секретаријата 27. августа 2010. године под бројем 351.21-64379; да је по налажењу тог секретаријата захтев за легализацију поднет као непрецизан и непотпун, те је подносиоцу захтева наложено да захтев прецизира и допуни документацију у року од 15 дана.

5. За оцену навода и разлога уставне жалбе са становишта Уставом зајемчених права, на чију повреду се подносилац уставне жалбе позива, релевантне су следеће одредбе Устава и закона:

Одредбама члана 36. Устава је утврђено: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (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 (став 2).

Одредбама члана 58. Устава је утврђено: 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).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01) прописано је: да је странка лице по чијем захтеву је покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку (члан 39); да се решење донесено у поступку извршења извршава кад постане извршно (члан 261. став 2); да се извршење ради испуњења неновчаних обавеза извршеника спроводи административним путем (члан 266. став 1). Одредбама члана 268. наведеног Закона, поред осталог, је прописано: да орган надлежан за спровођење административног извршења доноси, по службеној дужности или по предлогу тражиоца извршења, закључак о дозволи извршења, а да се закључком констатује да је решење које треба извршити постало извршно и одређују начин и средства извршења, као и да је против овог закључка допуштена жалба надлежном другостепеном органу (став 1); да је закључак о дозволи извршења које је донесено у управној ствари по службеној дужности, орган надлежан за спровођење административног извршења дужан

да донесе без одлагања кад је то решење постало извршно, а најдоцније у року од 30 дана од дана кад је решење постало извршно, ако посебним прописом није друкчије одређено, а да недоношење закључка до тог рока не искључује обавезу његовог доношења (став 2).

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 више лица има право сусвојине на неподељеној ствари када је део сваког од њих одређен сразмерно према целини (идеални део) (члан 13. став 1); да сувласник има право да ствар држи и да је користи заједно са осталим сувласницима сразмерно свом делу, не повређујући права осталих сувласника (члан 14. став 1). Одредбама члана 15. наведеног Закона, поред осталог, је прописано: да сувласници имају право да заједнички управљају стварју (став 1); да је за предузимање послова редовног управљања стварју потребна сагласност сувласника чији делови заједно чине више од половине вредности ствари (став 2); да је за предузимање послова који прелазе оквир редовног управљања (отуђење целе ствари, промена намене ствари, издавање целе ствари у закуп, заснивање хипотеке на целој ствари, заснивање стварних службености, веће поправке и сл) потребна сагласност свих сувласника (став 3).

Одредбом члана 51. став 1. тачка 4) Закона о изградњи објеката („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 24/96, 16/97 и 43/01) било је прописано да је у вршењу инспекцијског надзора грађевински инспектор овлашћен да предузима следеће мере: да ако утврди да се објекат гради, односно да је завршено грађење објекта без грађевинске дозволе на подручју које је просторним, односно урбанистичким планом предвиђено за изградњу објеката такве врсте и намене, наложиће решењем обуставу радова и одредиће рок за накнадно прибављање грађевинске дозволе, који не може бити краћи од 30 ни дужи од 90 дана, а ако инвеститор у остављеном року не прибави грађевинску дозволу наложиће решењем рушење објекта.

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09) било је прописано: да је власник објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе дужан да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона пријави општинској, односно градској управи објекат чије је грађење, односно реконструкција завршена без грађевинске дозволе, а по истеку рока из става 1. овог члана, општинска, односно градска управа у року који не може бити дужи од 60 дана обавештава власника, односно инвеститора објекта о условима за издавање одобрења за изградњу, односно о документацији коју је дужан да приложи уз захтев (члан 160. ст. 1. и 3); да ако власник објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе не пријави објекат у року из члана 160. овог закона, односно не поднесе захтев за издавање одобрења за изградњу у року из члана 161. овог закона, општинска, односно градска управа донеће решење о рушењу објекта, односно дела објекта (члан 162).

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 72/09), који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, прописано је: да легализација, у смислу овог закона, јесте накнадно издавање грађевинске и

употребне дозволе за објекат, односно делове објекта изграђене или реконструисане без грађевинске дозволе, а да ће се грађевинска дозвола из става 1. овог члана издати за све објекте изграђене, односно реконструисане или дограђене без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до дана ступања на снагу овог закона (члан 185. ст. 1. и 2); да се поступак легализације покреће по захтеву власника бесправно изграђеног објекта, односно његовог дела, а да се захтев за легализацију подноси у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона (члан 186. ст. 1. и 2); да се рушење објекта, који су изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до дана ступања на снагу овог закона, неће извршавати нити ће се за те објекте доносити решење о уклањању до правноснажно окончаног поступка легализације (члан 197. став 1); да се правноснажним окончањем поступка којим се одбацује или одбија захтев за легализацију, стичу услови за уклањање објекта, односно његовог дела (члан 198. став 1); да ће се решавање захтева за издавање одобрења за изградњу, употребне дозволе и других захтева за решавање о појединачним правима и обавезама, поднетих до дана ступања на снагу овог закона, наставити по прописима који су важили до дана ступања на снагу овог закона (члан 218).

6. Уставни суд је, најпре, испитивао допуштеност уставне жалбе *ratione temporis*, с обзиром на то да су решење о рушењу објекта и закључак којим је дозвољено његово извршење донети пре проглашења Устава. У том смислу, Уставни суд је несумњиво утврдио да до данас није спроведено извршење решења Одељења за инспекцијске послове општине Звездара број 356-323/2000 од 12. септембра 2001. године. Имајући у виду да је повреда на коју се указује у уставној жалби трајног карактера и да траје до данас, Уставни суд је оценио да је уставна жалба *ratione temporis* допуштена (видети, на пример, пресуде Европског суда за људска права у предметима *Илић и ројив Србије* од 9. октобра 2007. године, ст. 52. до 54. и *Косић и ројив Србије* од 25. новембра 2008. године, ст. 44. до 46).

Са друге стране, оцењујући допуштеност уставне жалбе *ratione personae*, Уставни суд је пошао од одредаба чл. 13. до 15. Закона о основама својинскоправних односа, којима је уређен правни положај сувласника у односу на целу ствар. Према одредби члана 15. став 4. наведеног Закона, за предузимање послова који прелазе оквир редовног управљања (на пример веће поправке и сл) потребна је сагласност свих сувласника. Уставни суд је увидом у списе предмета Одељења за инспекцијске послове градске општине Звездара број 356-323/2000 утврдио да је подносилац уставне жалбе сувласник куће и сукорисник парцеле у улици Генерала Заха број 18 у Београду, на којој су изведени грађевински радови без одобрења надлежног органа и без његове сагласности, и то изградњом два спрата изнад стана у коме станује и још једног објекта на истој парцели. Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да подносилац уставне жалбе поседује „имовину“ у смислу члана 58. Устава и да је као сувласник куће и сукорисник парцеле на којој су изведени грађевински радови без његове сагласности и без одобрења надлежног органа

легитимисан да тражи уставноправну заштиту због повреде права на мирно уживање имовине. Ово посебно ако се има у виду да у правном систему не постоји законско средство којим би се органи управе приморали да изврше решење о рушењу објекта, те је у овом случају уставна жалба једино правно средство које подносиоцу уставне жалбе стоји на располагању ради заштите његовог уставног права на мирно уживање имовине.

7. Испитујући основаност уставне жалбе, Уставни суд је пошао од праксе Европског суда за људска права у примени члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама. Члан 1. Протокола број 1. гарантује, између осталог, право на имовину, које укључује право на мирно уживање имовине. Применом члана 1. Конвенције, свака страна уговорница „јемчи свакоме у својој надлежности права и слободе одређене Конвенцијом“. Испуњење ове опште обавезе може створити позитивне обавезе за државу уговорницу у обезбеђивању делотворног вршења права зајемчених Конвенцијом. У контексту члана 1. Протокола број 1, те позитивне обавезе могу захтевати од државе да предузме мере неопходне за заштиту права на имовину (видети на пример предмет Европског суда за људска права *Broniowski и ројив Пољске* број 31443/96, став 143), посебно тамо где постоји директна веза између мера које подносилац представке може легитимно очекивати од органа и стварног уживања његове имовине (видети на пример предмет Европског суда за људска права *Oneryildiz и ројив Турске* број 48939, став 134). Према томе, обавеза је државе да употреби сва расположива правна средства ради извршења правноснажне одлуке управног органа, без обзира на то што је она донета против приватног лица (видети на пример пресуду Европског суда за људска права *Илић и ројив Србије* од 9. октобра 2007. године, ст. 74. и 75).

Уставни суд је увидом у списе предмета Одељења за инспекцијске послове градске општине Звездара број 356-323/2000 утврдио да је решење о рушењу објекта у улици Генерала Заха број 18 у Београду донето 12. септембра 2001. године, а да је његово извршење дозвољено 20. фебруара 2002. године. Такође, Уставни суд је увидом у списе предмета Округног суда у Београду У. 279/08 утврдио да је након ступања на снагу Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09) поднет захтев за легализацију објекта који је предмет извршења, те да је тај поступак правноснажно окончан пресудом Округног суда у Београду У. 279/08 од 20. марта 2009. године, тако што је одбијен захтев за легализацију. Коначно, Уставни суд је несумњиво утврдио да до данас није спроведено извршење решења о рушењу објекта од 12. септембра 2001. године. Уставни суд напомиње да је одредбом члана 268. став 2. Закона о општем управном поступку прописано да је орган надлежан за спровођење административног извршења дужан да донесе закључак о дозволи извршења које је донесено у управној ствари по службеној дужности, без одлагања, кад је то решење постало извршно, а најдоцније у року од 30 дана од дана кад је решење постало извршно. По оцени Уставног суда, циљ одређивања овог рока је да се обезбеди ефикасност рада органа управе надлежног за спровођење административног извршења,

што указује да је овај поступак хитан. Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да након што је пресудом Окружног суда у Београду У. 279/08 од 20. марта 2009. године правноснажно одбијен захтев за легализацију објекта у улици Генерала Заха број 18 у Београду, надлежни органи управе нису испунили своју позитивну обавезу у смислу члана 58. Устава да изврше решење о рушењу од 12. септембра 2001. године.

При томе, Уставни суд је имао у виду да се, сагласно одредби члана 197. став 1. важећег Закона о планирању и изградњи, који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, рушење објекта, који су изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до дана ступања на снагу овог закона, неће извршавати нити ће се за те објекте доносити решење о уклањању до правноснажно окончаног поступка легализације. У конкретном случају, Одељењу за грађевинске послове – Одсек за легализацију грађевинских објеката градске општине Звездара поднет је 29. јануара 2010. године захтев за легализацију објекта у улици Генерала Заха број 18 у Београду, те је Одељење за инспекцијске послове градске општине Звездара службеном белешком од 25. маја 2010. године констатовало да се неће извршавати решење грађевинског инспектора овог Одељења број 356-323/2000 од 12. септембра 2001. године до правноснажног окончања поступка легализације. Секретаријат за послове легализације објеката Градске управе града Београда је дописом од 28. фебруара 2011. године обавестио Уставни суд да је захтев за легализацију објекта у улици Генерала Заха број 18 у Београду поднет као непрецизан и непотпун, те је подносиоцу захтева наложено да захтев прецизира и допуни документацију у року од 15 дана.

Дакле, сагласно одредби члана 197. став 1. важећег Закона о планирању и изградњи, до окончања поступак легализације не може се спроводити поступак извршења. Имајући у виду да поступак легализације објекта који је предмет извршења још увек није окончан, извршење решења Одељења за инспекцијске послове општине Звездара број 356-323/2000 од 12. септембра 2001. године, након ступања на снагу важећег Закона о планирању и изградњи, било би супротно закону. Међутим, Уставни суд налази да поступци легализације објеката у којима постоји извршно решење о рушењу морају бити хитно и приоритетно решавани. У конкретном случају, поступак легализације траје 13 месеци и још увек није окончан ни у првом степену. Имајући у виду да надлежни органи у периоду од 20. марта 2009. године, када је правноснажно одбијен захтев за легализацију објекта, па до 11. септембра 2009. године када је ступио на снагу важећи Закон о планирању и изградњи, нису испунили своју позитивну обавезу у смислу члана 58. Устава члана 1. Протокола број 1 да изврше решење о рушењу бесправно изграђених објеката од 12. септембра 2001. године, а да након подношења новог захтева за легализацију објеката од 29. јануара 2010. године, поступак легализације за 13 месеци није окончан ни у првом степену, Уставни суд је оценио да пропуст надлежних органа да делотворно спроведу поступак административног извршења решења о рушењу објеката који су изграђени изнад стана подносиоца уставне жалбе и на парцели

коју користи, представља повреду права подносиоца на мирно уживање имовине, зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава (видети пресуду Европског суда за људска права *Костић и други против Србије* од 25. новембра 2008. године, став 74). Полазећи од изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу усвојио и одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

8. У вези са истакнутом повредом права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд констатује да подносилац уставне жалбе није пружио доказе да су надлежни органи у истој чињеничној и правној ситуацији различито поступали, што је неопходна претпоставка за утврђивање повреде наведеног Уставом зајемченог права.

У погледу истакнуте повреде Уставом зајемченог права на правно средство, Уставни суд је пошао од одредбе члана 36. став 2. Устава према којој свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. По оцени Уставног суда, Уставом се јемчи право на правно средство само против одлуке, а не и против радње нечињења државног органа или организација којима су поверена јавна овлашћења. Имајући у виду да се уставном жалбом оспорава радња нечињења, против које законом није дозвољено правно средство, већ је правна заштита обезбеђена у поступку пред Уставним судом, Суд је оценио да није ни могло бити повређено право подносиоца уставне жалбе на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

Стога је Уставни суд у овом делу одбио уставну жалбу као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду и одлучио као у другом делу тачке 1. изреке.

9. На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права, у овом случају, оствари утврђивањем права на накнаду нематеријалне штете, које може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона.

Разматрајући начин отклањања штетних последица утврђене повреде права, Уставни суд налази да је спровођење извршења решења Одељења за инспекцијске послове градске општине Звездара број 356-323/2000 од 12. септембра 2001. године условљено окончањем поступка легализације у предмету Секретаријата за послове легализације објеката Градске управе града Београда број 351.21-64379. Наиме, уколико се поступак легализације правноснажно оконча одбацивањем или одбијањем захтева за легализацију, стекли би се законски услови за уклањање објекта. Стога је Уставни суд у тачки 3. изреке наложио Секретаријату за послове легализације објеката Градске управе града Београда да предузме све неопходне мере како би се поступак у предмету број 351.21-64379 окончао у најкраћем року.

Такође, Уставни суд је одлучио да, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду њен значај за заштиту Уставом зајемчених људских и мањинских права и грађанских слобода.

10. На основу свега изложеног и одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-192/2007 од 12. маја 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 51/11)

**Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1.
и права на мирно уживање имовине из члана 58. Устава**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Софије Димић, Александре Литричин и Татјане Димић и утврђује да су у поступку по захтеву за доношење допунског решења у предмету Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91, подносиоцима уставне жалбе повређена права на суђење у разумном року и на мирно уживање имовине, зајемчена чланом 32. став 1. и чланом 58. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу који се односи на наведени поступак уставна жалба одбацује.

2. Налаже се Комисији за враћање земљишта Градске општине Гроцка да предузме све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

3. Усваја се уставна жалба Софије Димић, Александре Литричин и Татјане Димић и утврђује да су неизвршењем решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године, подносиоцима уставне жалбе повређена права на суђење у разумном року и на мирно уживање имовине, зајемчена чланом 32. став 1. и чланом 58. став 1. Устава, док се у преосталом делу који се односи на наведени поступак уставна жалба одбацује.

4. Налаже се Комисији за враћање земљишта Градске општине Гроцка да предузме све неопходне мере како би се поступак из тачке 3. окончао у најкраћем року.

5. Усваја се уставна жалба Наталије Димић, Љиљане Ђорђевић, Софије Димић, Александре Литричин и Татјане Димић и утврђује да су у ванпарничном поступку који се пред Првим основним судом у Београду води у предмету Р1. 1146/10, подносиоцима уставне жалбе повређена права на суђење у разумном року и на мирно уживање имовине, зајемчена чланом 32. став 1. и чланом 58. став 1. Устава, док се у преосталом делу који се односи на наведени поступак уставна жалба одбацује.

6. Налаже се Првом основном судом у Београду да предузме све неопходне мере како би се поступак из тачке 5. окончао у најкраћем року.

7. Обуставља се поступак по уставној жалби Милорада Димића.

8. Утврђује се подносиоцима уставне жалбе Наталији Димић, Љиљани Ђорђевић, Софији Димић, Александри Литричин и Татјани Димић право

на накнаду нематеријалне штете, које могу остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

9. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Образложење

1. Милорад Димић, Наталија Димић и Љиљана Ђорђевић, сви из Београда, поднели су Уставном суду 3. септембра 2009. године, преко пуномоћника Вере Ђуровић Бојовић, адвоката из Београда, уставну жалбу против радње недоношења допунског решења од стране Комисије за враћање земљишта општине Гроцка у предмету број 461-131/91, радње неспровођења извршења решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године и радње недоношења од стране Петог општинског суда у Београду правноснажног решења у ванпарничном поступку за утврђивање накнаде за одузето земљиште у предмету 1Р. 14/03, због повреде права на суђење у разумном року, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на мирно уживање имовине, зајемчених чланом 32. став 1, чланом 36. и чланом 58. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да решењем Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године није у целини одлучено о захтеву за враћање земљишта, па је у образложењу решења наведено да ће се накнада за одузето земљиште и то за катастарске парцеле бр. 2335/1 од 2,99,34 ха и 2570/1 од 75,00 ара, одредити накнадно допунским решењем по добијеном предлогу од дужника општине Гроцка; да је подносилац уставне жалбе Милорад Димић 11. јула 2003. године поднео писмени захтев за доношење допунског решења; да до данас није донето допунско решење.

У уставној жалби је, такође, наведено: да је Комисија за враћање земљишта донела 30. септембра 1993. године решење број 461-131/91, које је постало правноснажно 21. марта 1995. године; да је тачком 3. диспозитива решења одређено да је носилац права на земљишту из тачке 1. диспозитива дужан да исто земљиште преда у државину стицаоцима, у року од 15 дана по правноснажности, али да стицаоцу својине на 1/10 делова земљишта, данас пок. П. Д, као ни његовим правним следбеницима земљиште до данас није предато у државину.

Коначно, у уставној жалби је наведено да су подносиоци 12. децембра 1996. године покренули пред Петим општинском суду у Београду ванпарнични поступак ради утврђивања накнаде за одузето земљиште, те да ни након скоро 13 година овај поступак није окончан.

Подносиоци уставне жалбе су предложили да Уставни суд наложи Комисији за враћање земљишта општине Гроцка да у најкраћем року спроведе поступак извршења правноснажног и извршног решења број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године, да наложи Комисији за враћање земљишта општине Гроцка да у најкраћем року донесе допунско решење у предмету број 461-131/91, да наложи Петом општинском суду у Београду да без

одуговлачења оконча ванпарнични поступак у предмету 1Р. 14/03, да утврди подносиоцима уставне жалбе право на накнаду нематеријалне штете и да одлуку којом се усваја уставна жалба објави у „Службеном гласнику Републике Србије“ или дневном листу *Полиџика*.

2. Пуномоћник подносилаца уставне жалбе је поднеском од 23. јуна 2011. године обавестио Уставни суд о следећем: да је подносилац уставне жалбе Милорад Димић преминуо 12. октобра 2009. године; да је правноснажним решењем Петог општинског суда у Београду О. 2954/09 од 3. децембра 2009. године расправљена заоставштина пок. Милорада Димића и да су за наследнике оглашени супруга Софија Димић и кћерке Александра Литричин и Татјана Димић, сви из Београда; да правни следбеници пок. подносиоца уставне жалбе Милорада Димића – Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић преузимају поступак у овој уставносудској ствари; да су правни следбеници подносиоца ступили на његово место у свим поступцима пред управним органима и судовима; да су правни следбеници подносиоца 4. јануара 2010. године и 18. априла 2011. године поднели жалбе Министарству финансија због недоношења решења од стране Комисије за враћање земљишта општине Гроцка у предмету број 461-131/91; да су се правни следбеници подносиоца 5. јануара 2010. године обратили Министарству финансија због ћутања управе, а да су 3. марта 2010. године поднели тужбу Управном суду. Имајући у виду да су Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић стекле страначку способност преузимањем поступака пред управним органима и ванпарничним судом, Уставни суд је оценио да су оне активно легитимисане да уставном жалбом истичу повреду права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава.

3. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Према одредби члана 82. став 2. Закона о Уставном суду („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.

Одредбом члана 88. тачка 3) Закона о Уставном суду прописано је да ће Уставни суд обуставити поступак ако престану друге процесне претпоставке за вођење поступка.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

4.1. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Комисије за враћање земљишта Градске општине Гроцка број 461-131/91

и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање поводом истакнуте повреде права на суђење у разумном року у поступку по захтеву за доношење допунског решења у предмету Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91:

Комисија за враћање земљишта општине Гроцка је 30. септембра 1993. године донела решење број 461-131/91 којим је: у тачки 1. диспозитива утврдила право својине са 1/5 делова у корист М. Р, са 1/5 делова у корист П. Ђ, са 1/5 делова у корист Ц. Ђ, са 1/10 делова у корист П. Д. и Љ. Д. и са по 1/10 делова у корист М. С. и Р. С, на другом одговарајућем земљишту, и то на деловима катастарских парцела ближе означених у тачки 1, чији је корисник ПКБ Воћарске плантаже „Болеч“; у тачки 2. диспозитива утврдила право на новчану накнаду са 1/5 делова у корист М. Р, П. Ђ. и Ц. Ђ, а са по 1/10 делова у корист П. Д, Љ. Д, М. С. и Р. С, од дужника Пољопривредног факултета у Београду, и то за градско грађевинско земљиште – за катастарску парцелу број 50 од 3,19,32 ха, катастарску парцелу број 51 од 2,03,43 ха и катастарску парцелу број 52 од 93,97 ха, све у КО Лештане; у тачки 3. диспозитива одредила да су носиоци права земљишта из тачке 1. диспозитива решења дужни да исто предају у државину стицаоцима својине, у року од 15 дана од дана правноснажности решења; у тачки 4. диспозитива одредила да ће се накнада у новцу за земљиште из тачке 2. диспозитива одредити у посебном поступку по правноснажности решења, и то споразумно између странака, а да ако до споразума не дође, накнаду ће одредити суд у ванпарничном поступку. У образложењу решења је наведено да ће се накнада за одузето земљиште, и то за катастарску парцелу број 2339/1 од 2,99,34 ха и катастарску парцелу број 257071 од 75,00 ара одредити накнадно допунским решењем по добијеном предлогу од дужника општине Гроцка.

Милорад Димић, овде подносилац уставне жалбе, је 11. јула 2003. године поднео Комисији захтев за доношење допунског решења у предмету број 461-131/91.

Милорад Димић је 21. јула 2003. године поднео Министарству финансија жалбу због ћутања администрације.

Министарство финансија је 25. јуна 2004. године донело решење број 461-02-124/2003-13 којим је уважило жалбу Милорада Димића, овде подносиоца уставне жалбе, и наложило Комисији за враћање земљишта општине Гроцка да спроведе поступак и донесе допунско решење поводом поднетог захтева за враћање земљишта од стране Милорада Димића у року од 15 дана од дана пријема овог решења.

Милорад Димић је 6. јула 2004. године поднео Врховном суду Србије тужбу због ћутања администрације.

Врховни суд Србије је 12. априла 2006. године, одлучујући о тужби тужиоца Милорада Димића, донео пресуду У. 2808/04 којом је тужбу одбио. У образложењу пресуде је, поред осталог, наведено: да је поступак признавања права и враћања земљишта специфичан поступак и да је тужени орган донео оспорено решење у оквиру овлашћења из члана 236. Закона о општем управном поступку; да наводи тужбе који указују на даље непоступање

првостепеног органа не могу бити разлози битни за оцену оспореног решења, већ разлози за покретање новог поступка.

Милорад Димић је 14. јуна 2006. године поднео Комисији за враћање земљишта општине Гроцка захтев за доношење допунског решења у предмету број 461-131/91.

Милорад Димић је 3. августа 2006. године поднео Министарству финансија жалбу због ћутања администрације.

Министарство финансија је 10. јануара 2007. године, решавајући о жалби Милорада Димића, донело решење број 461-02-1363/94-13 којим је наложило Комисији за враћање земљишта општине Гроцка да спроведе поступак и донесе решење у предмету број 461-131/91, у року од 15 дана од дана пријема овог решења.

Милорад Димић је 21. јуна 2007. године поднео Врховном суду Србије тужбу због ћутања администрације.

Министарство финансија је 23. јануара 2008. године, решавајући о жалби Милорада Димића, донело решење број 461-02-1363/94-13 којим је наложило Комисији за враћање земљишта општине Гроцка да спроведе поступак и донесе решење у предмету број 461-131/91, у року од 15 дана од дана пријема овог решења.

Министарство финансија је 31. децембра 2009. године, решавајући о жалби Милорада Димића, донело решење број 461-02-1363/94-13 којим је наложило Комисији за враћање земљишта општине Гроцка да спроведе поступак и донесе решење у предмету број 461-131/91, у року од 15 дана од дана пријема овог решења.

Пуномоћник жалиоца је поднеском од 4. јануара 2010. године обавестио Министарство финансија да је жалилац Милорад Димић преминуо, те да су његови правни следбеници Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић, овде подносиоце уставне жалбе. Истим поднеском су правни следбеници жалиоца поднели жалбу због недоношења решења у предмету Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91. Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић, овде подносиоце уставне жалбе, поднеле су 18. априла 2011. године нову жалбу Министарству финансија због ћутања управе.

4.2. Уставни суд је у увидом у списе предмета Комисије за враћање земљишта Градске општине Гроцка број 461-131/91 и целокупну документацију приложу уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање поводом истакнуте повреде права на суђење у разумном року због неизвршења решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године:

Милорад Димић је 11. децембра 2003. године поднео захтев Комисији за враћање земљишта општине Гроцка за идентификацију и парцелацију земљишта враћеног ранијим сопственицима по правноснажном решењу Комисије број 461-3/91 од 30. септембра 1993. године.

Милорад Димић је 24. јуна 2004. године поднео Министарству финансија жалбу због ћутања администрације.

Министарство финансија је 24. јуна 2004. године донело решење број 461-02-124/03-13 којим је уважило жалбу Милорада Димића и наложило Комисији за враћање земљишта општине Гроцка да, у складу са одредбама чл. 261. до 270. Закона о општем управном поступку, спроведе поступак извршења правноснажног и извршног решења те комисије број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године.

Милорад Димић је 1. септембра 2004. године поднео Врховном суду Србије тужбу због ћутања администрације.

Милорад Димић, овде подносилац уставне жалбе, поднео је 14. јуна 2006. године Комисији за враћање земљишта општине Гроцка захтев да се донесе закључак о дозволи извршења решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године.

Врховни суд Србије је 28. септембра 2006. године донео решење У. 5534/05 којим је обуставио поступак. У образложењу решења је наведено да је поднеском од 12. септембра 2006. године пуномоћник тужиоца обавестио суд да повлачи тужбу.

Милорад Димић је 21. јуна 2007. године поднео Министарству финансија жалбу због ћутања администрације.

Милорад Димић је поднеском од 29. јуна 2009. године захтевао да Министарство финансија одлучи о његовој жалби изјављеној 21. јуна 2007. године.

Пуномоћник жалиоца је поднеском од 5. јануара 2010. године обавестио Министарство финансија да је жалилац Милорад Димић преминуо, те да су његови правни следбеници Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић, овде подносиоце уставне жалбе. Истим поднеском су правни следбеници жалиоца затражили да Министарство финансија одлучи о жалби изјављеној 21. јуна 2007. године.

Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић, овде подносиоце уставне жалбе, поднеле су 3. марта 2010. године Управном суду тужбу због ћутања управе.

4.3 Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Првог основног суда у Београду Р1. 1146/10 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање поводом истакнуте повреде права на суђење у разумном року у ванпарничном поступку који се водио пред Петим општинским судом у Београду у предмету 1Р. 14/03:

Наталија Димић, Милорад Димић и Љиљана Ђорђевић, овде подносиоци уставне жалбе и Љ. Д. поднели су 12. децембра 1996. године Петом општинском суду у Београду предлог против противника предлагача Пољопривредног факултета у Београду, ради одређивања висине накнаде за непокретност, на основу правноснажног решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године. Предмет је заведен под бројем 1Р. 317/96.

На рочишту одржаном 19. фебруара 1997. године предлагачи су уредили предлог, означавајући као противника предлагача општину Гроцка, а као крајњег корисника Пољопривредни факултет у Београду.

Пети општински суд у Београду је 12. маја 1997. године донео решење 1Р. 317/96 којим је утврдио накнаду за одузето земљиште на основу решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године, за катастарске парцеле ближе означене у диспозитиву решења, па је обавезао крајњег корисника Пољопривредни факултет у Београду да на име накнаде исплати предлагачу Љ. Д. износ од 59.502,00 динара, а предлагачима Наталији Димић, Милораду Димићу и Љиљани Ђорђевић, овде подносиоцима уставне жалбе, као правним следбеницима П. Д, износ од по 19.834,00 динара, те да предлагачима исплати одговарајући новчани износ на име трошкова тог поступка.

Пети општински суд у Београду је на рочишту одржаном 27. новембра 1997. године донео решење којим је ставио ван снаге решење тог суда 1Р. 317/96 од 12. маја 1997. године и наставио поступак у овој правној ствари.

Пети општински суд у Београду је 28. јуна 2000. године донео решење 1Р. 317/96 којим је утврдио накнаду за одузето земљиште на основу решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка III – 01 број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године, за катастарске парцеле ближе означене у диспозитиву решења, па је обавезао крајњег корисника Пољопривредни факултет у Београду да предлагачима Наталији Димић, Милораду Димићу и Љиљани Ђорђевић, овде подносиоцима уставне жалбе, као правним следбеницима П. Д, и предлагачима Ц. Д, М. Д и В. З, као правним следбеницима пок. Љ. Д, исплати на име накнаде одговарајуће новчане износе, и то укупно 8.381.494,3 динара, као и да предлагачима исплати одговарајући новчани износ на име трошкова тог поступка.

Пети општински суд у Београду је 7. августа 2000. године донео решење 1Р. 317/96 којим је исправио решење тог суда 1Р. 317/96 од 28. јуна 2000. године, тако што, поред осталог, уместо погрешно уписаних бројева у изреци решења у осмом ставу, а у првом реду: „укупно на име накнаде износ од 8.381.494,3 динара“, треба да стоји: „укупно на име накнаде износ од 16.762.988,4 динара“.

Окружни суд у Београду је 28. фебруара 2001. године донео решење Гж. 918/2001 којим је уважио жалбе противника предлагача и крајњег корисника, те је укинуо решење Петог општинског суда у Београду 1Р. 317/96 од 28. јуна 2000. године, исправљено решењем истог суда под истим бројем од 7. августа 2000. године, и предмет вратио истом суду на поновни поступак.

Пети општински суд у Београду је 28. децембра 2001. године донео решење 1Р. 83/01 којим је прекинуо ванпарнични поступак у предмету 1Р. 83/01 до окончања поступка доношења Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији, односно измене члана 44. тог закона, који је проглашен неуставним.

Пети општински суд у Београду је 4. фебруара 2002. године, одлучујући о жалби предлагача, донео решење 1Р. 83/01 којим је укинуо решење тог суда 1Р. 83/01 од 28. децембра 2001. године и одредио да се наставља поступак у овој правној ствари

Пети општински суд у Београду је 16. маја 2002. године донео решење 1Р. 179/02 да се предлог предлагача сматра повученим.

Предлагачи су 17. маја 2002. године поднели предлог за повраћај у пређашње стање.

Пети општински суд у Београду је 21. јануара 2003. године донео решење 1Р. 179/02 којим је дозволио повраћај у пређашње стање и укинуо решење тог суда 1Р. 179/02 од 16. маја 2002. године.

На рочишту одржаном 23. јуна 2005. године суд је одредио извођење доказа вештачењем од стране Градског завода за вештачење.

На рочишту одржаном 14. септембра 2006. године суд је донео решење да се измени решење тог суда од 23. јуна 2005. године, те је одредио да се вештачење обави од стране вештака Р. Ш. и Д. С.

Судски вештак грађевинске струке Р. Ш. је 12. јануара 2009. године доставио налаз и мишљење.

Пуномоћник предлагача Вера Ђуровић Бојовић, адвокат из Београда, је поднеском од 11. децембра 2009. године обавестила суд о следећем: да је предлагач Милорад Димић из Београда преминуо 12. октобра 2009. године; да је правноснажним решењем Петог општинског суда у Београду О. 2954/09 расправљена заоставштина пок. Милорада Димића и за наследнике на истој су оглашени Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић, овде подносиатељке уставне жалбе; да правни следбеници пок. предлагача преузимају поступак ступањем на његово место у овој правној ствари.

Након успостављања нове мреже судова у Републици Србији, поступак је настављен пред Првим основним судом у Београду у предмету Р1. 1146/10 и заказано је укупно шест рочишта за главну расправу (16. септембра, 2. новембра, 7. децембра и 21. децембра 2010. године, 7. фебруара и 4. маја 2011. године). Рочишта за главну расправу заказана за 16. септембар, 2. новембар, 7. децембар и 21. децембар 2010. године нису одржана, јер крајњи корисник није уредно позван, а рочишта заказана за 7. фебруар и 4. мај 2011. године нису одржана због болести поступајућег судије.

5. За оцену навода и разлога уставне жалбе са становишта Уставом зајемчених права, на чију повреду се подносиоци уставне жалбе позивају, битне су следеће одредбе Устава и закона:

Одредбом члана 32. став 1. Устава је зајемчено сваком право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама члана 36. Устава утврђено је: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (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 (став 2).

Одредбом члана 58. став 1. Устава зајемчено је мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01) прописано је: да су при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима (члан 6. став 1); да кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 208. став 1); 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) (члан 264. став 3); да се административно извршење које спроводи орган који је управну ствар решавао у првом степену, спроводи на основу решења које је постало извршно и закључка о дозволи извршења (члан 269. став 1).

Одредбама члана 206. наведеног закона прописано је: да ако орган није решењем одлучио о свим питањима која су била предмет поступка, он може, по предлогу странке или по службеној дужности, донети посебно решење о питањима која донесеним решењем нису обухваћена (допунско решење), а да ако предлог странке за доношење допунског решења буде одбијен, против закључка о томе допуштена је посебна жалба (став 1); да ако је предмет већ довољно расправљен, допунско решење може се донети без поновног спровођења посебног испитног поступка (став 2); да се допунско решење сматра у погледу правних средстава и извршења као самостално решење (став 3).

Одредбама члана 268. истог закона, поред осталог, је прописано: да орган надлежан за спровођење административног извршења доноси, по службеној дужности или по предлогу тражиоца извршења, закључак о дозволи извршења, а да се закључком констатује да је решење које треба извршити постало извршно и одређују начин и средства извршења, као и да је против овог закључка допуштена жалба надлежном другостепеном органу (став 1); да је закључак о дозволи извршења које је донесено у управној ствари по службеној дужности, орган надлежан за спровођење административног извршења дужан да донесе без одлагања кад је то решење постало извршно, а најдоцније у року од 30 дана од дана кад је решење постало извршно, ако посебним прописом није друкчије одређено, а да недоношење закључка до тог рока не искључује обавезу његовог доношења (став 2).

6. Оцењујући наводе и разлоге из уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року у поступку по захтеву за доношење допунског решења у предмету Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91, на чију се повреду подносиоци уставне

жалбе позивају, а полазећи од утврђених чињеница и околности, Уставни суд је утврдио да је Милорад Димић, овде подносилац уставне жалбе, 11. јула 2003. године поднео Комисији за враћање земљишта општине Гроцка захтев за доношење допунског решења у предмету број 461-131/91, да су правни следбеници пок. Милорада Димића – Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић преузели поступак 4. јануара 2010. године, те да још увек није одлучено о захтеву за доношење допунског решења. Иако је период у којем се грађанима Републике Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном проглашења Устава Републике Србије, Уставни суд је, полазећи од тога да управни поступак по својој природи представља јединствену целину, стао на становиште да су, у конкретном случају, испуњени услови да се приликом оцене разумног рока узме у обзир целокупан период трајања управног поступка.

Када је реч о дужини трајања поступка, Уставни суд је утврдио да од момента подношења захтева за доношење допунског решења поступак траје седам година и десет месеци, с тим да у односу на подносиоце уставне жалбе Софију Димић, Александру Литричин и Татјану Димић поступак траје једну годину и пет месеци, те да још увек није одлучено о захтеву за доношење допунског решења. Наведено трајање поступка само по себи указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Иако је разумна дужина трајања једног поступка релативна категорија, која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних и судских органа који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је оценио да чињеница да Комисија за враћање земљишта општине Гроцка у периоду дужем од седам година није одлучила о захтеву подносиоца за доношење допунског решења не може бити оправдана ниједним од претходно наведених чинилаца који могу опредељујуће да утичу на његову дужину. Ово посебно ако се има у виду да је, сагласно одредби члана 208. став 1. Закона о општем управном поступку, надлежни орган дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од два месеца од дана предаје уредног захтева.

Из тих разлога, Уставни суд је утврдио да је подносиоцима уставне жалбе Софији Димић, Александри Литричин и Татјани Димић у поступку по захтеву за доношење допунског решења у предмету Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91, повређено право на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Имајући у виду да је правноснажним решењем Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године правном претходнику подносиоцима уставне жалбе утврђено право на новчану накнаду за одузету непокретност, те да је у диспозитиву решења наведено да ће се накнада за одузето земљиште одредити накнадно допунским решењем, Уставни суд је оценио да је услед пропуста надлежних органа да у периоду дужем од седам година донесу допунско решење, подносиоцима

уставне жалбе повређено и право на мирно уживање имовине зајемченог одредбом члана 58. став 1. Устава.

Стога је Суд у овом делу усвојио уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, и одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

У вези са истакнутом повредом права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд констатује да подносиоце уставне жалбе нису пружиле доказе да су судови у истој чињеничној и правној ситуацији различито поступали, што је неопходна претпоставка за утврђивање повреде наведеног Уставом зајемченог права.

Имајући у виду да је ванпарнични поступак у фази првостепеног одлучивања, Уставни суд је оценио да подносиоцима уставне жалбе није могло бити повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

У вези са наводом подносиоце уставне жалбе Наталије Димић и Љиљане Ђорђевић да им је радњом недоношења допунског решења од стране Комисије за враћање земљишта општине Гроцка у предмету број 461-131/91 повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава и право на имовину из члана 58. Устава, Уставни суд је увидом у списе предмета Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 и целокупну документацију приложују уз уставну жалбу, утврдио да подносиоце уставне жалбе Наталија Димић и Љиљана Ђорђевић нису поднеле захтев Комисији за враћање земљишта општине Гроцка за доношење допунског решења у предмету број 461-131/91, нити су, након што је подносилац уставне жалбе Милорад Димић поднео захтев, у даљем току поступку предузимале било које процесне радње. Стога је Уставни суд оценио да подносиоце уставне жалбе нису навеле уставноправне разлоге да су им у поступку по захтеву за доношење допунског решења у предмету Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 повређена Уставом зајемчена права на која су се у уставној жалби позвале.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у пресоталом делу који се односи на овај поступак одбацио, због непостојања претпоставки утврђених Уставом и Законом за вођење поступка, одлучујући као у другом делу тачке 1. изреке.

7. Уставни суд је, на основу члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке наложио Комисији за враћање земљишта Градске општине Гроцка да предузме све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. изреке окончао у најкраћем року.

8. Оцењујући наводе и разлоге из уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року због неизвршења решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године, Уставни суд је утврдио да је подносилац уставне жалбе Милорад Димић поднео 14. јуна 2006. године Комисији за враћање земљишта општине Гроцка захтев да се донесе закључак о дозволи извршења решења

Комисије број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године, да су правни следбеници пок. Милорада Димића – Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић преузели поступак 5. јануара 2010. године, и да извршење још увек није спроведено.

Када је реч о дужини трајања поступка, Уставни суд је утврдио да од момента када је поднет захтев да се донесе закључак о дозволи извршења поступак траје пет година, с тим да у односу на подносиоце уставне жалбе Софију Димић, Александру Литричин и Татјану Димић поступак траје једну годину и четири месеца, те да извршење још увек није спроведено. Иако је разумна дужина трајања једног поступка релативна категорија, која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних и судских органа који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је оценио да чињеница да Комисија за враћање земљишта општине Гроцка у периоду од пет година од момента подношења захтева за доношење закључка о дозволи извршења није донела закључак и спровела извршење решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године, не може бити оправдана ниједним од претходно наведених чинилаца који могу опредељујуће да утичу на његову дужину. Ово посебно ако се има у виду да подносиоце уставне жалбе својим понашањем нису допринеле продужавању трајања поступка.

Из тих разлога, Уставни суд је утврдио да је подносиоцима уставне жалбе Софији Димић, Александри Литричин и Татјани Димић неизвршењем решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године повређено право на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Поред тога, Уставни суд је оценио да наведени пропуст Комисије за враћање земљишта општине Гроцка да изврши правноснажно решење донето у корист подносиоце уставне жалбе у периоду од пет година, представља и повреду њиховог права на мирно уживање имовине, зајемченог одредбом члана 58. став 1. Устава.

Стога је Суд у овом делу усвојио уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, и одлучио као у првом делу тачке 3. изреке.

У вези са истакнутом повредом права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд констатује да подносиоце уставне жалбе нису пружиле доказе да су судови у истој чињеничној и правној ситуацији различито поступали, што је неопходна претпоставка за утврђивање повреде наведеног Уставом зајемченог права.

У погледу истакнуте повреде Уставом зајемченог права на правно средство, Уставни суд је пошао од одредбе члана 36. став 2. Устава према којој свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. По оцени Уставног суда, Уставом се јемчи право на правно средство

само против одлуке, а не и против радње нечињења државног органа или организација којима су поверена јавна овлашћења. Имајући у виду да се уставном жалбом оспорава радња нечињења, против које законом није дозвољено правно средство, већ је правна заштита обезбеђена у поступку пред Уставним судом, Суд је оценио да подносиатељкама уставне жалбе није могло бити повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

У вези са наводом подносиатељки уставне жалбе Наталије Димић и Љиљане Ђорђевић да им је радњом неспровођења извршења решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава и право на имовину из члана 58. Устава, Уставни суд је увидом у списе предмета Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио да подносиатељке уставне жалбе Наталија Димић и Љиљана Ђорђевић нису поднеле предлог Комисији за враћање земљишта општине Гроцка да се донесе закључак о дозволи извршења извршења решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године, нити су, након што је подносилац уставне жалбе Милорад Димић поднео предлог, у даљем току поступка предузимале било које процесне радње. Стога је Уставни суд оценио да подносиатељке уставне жалбе нису навеле уставноправне разлоге да су им радњом неспровођења извршења решења Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године повређена Уставом зајемчена права на која су се у уставној жалби позвале.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, и у преосталом делу који се односи на предметни поступак одбацио уставну жалбу, због непостојања претпоставки утврђених Уставом и Законом за вођење поступка, одлучујући као у другом делу тачке 3. изреке.

9. Уставни суд је, на основу члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, у тачки 4. изреке наложио Комисији за враћање земљишта Градске општине Гроцка да предузме све неопходне мере како би се поступак из тачке 3. изреке окончао у најкраћем року.

10. Оцењујући наводе и разлоге из уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року у ванпарничном поступку који се водио пред Петим општинским судом у Београду у предмету 1Р. 14/03, на чију се повреду подносиоци уставне жалбе позивају, а полазећи од утврђених чињеница и околности, Уставни суд је утврдио да је ванпарнични поступак покренут 12. децембра 1996. године, подношењем предлога Петом општинском суду у Београду ради одређивања накнаде за одузето земљиште, које су поднели подносиоци уставне жалбе Милорад Димић, Наталија Димић и Љиљана Ђорђевић, да су правни следбеници пок. Милорада Димића – Софија Димић, Александра Литричин и Татјана Димић преузели поступак 11. децембра 2009. године, и да поступак још увек није окончан. Иако је период

у којем се грађанима Републике Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном проглашења Устава Републике Србије, Уставни суд је, полазећи од тога да ванпарнични поступак по својој природи представља јединствену целину, стао на становиште да су, у конкретном случају, испуњени услови да се приликом оцене разумног рока узме у обзир целокупан период трајања ванпарничног поступка.

Када је реч о дужини трајања ванпарничног поступка, Уставни суд је утврдио да поступак траје 14 година и четири месеца, с тим да у односу на подносиоцке уставне жалбе Софију Димић, Александру Литричин и Татјану Димић поступак траје једну годину и пет месеци, те да још увек није одлучено о предлогу подносилаца ни у првом степену. Наведено трајање поступка само по себи указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Стога је Уставни суд оценио да, иако је разумна дужина трајања једног судског поступка релативна категорија, која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања судова који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, трајање судског поступка од преко 14 година не може бити оправдано ниједним од претходно наведених чинилаца који могу опредељујуће да утичу на његову дужину. Ово посебно ако се има у виду да о предлогу подносилаца уставне жалбе још увек није одлучено ни у првом степену, а да подносиоци својим понашањем нису у значајнијој мери допринели продужавању трајања ванпарничног поступка.

Из тих разлога, Уставни суд је утврдио да је подносиоцама уставне жалбе Наталији Димић, Љиљани Ђорђевић, Софији Димић, Александри Литричин и Татјани Димић у ванпарничном поступку који се пред Првим основним судом у Београду води у предмету Р1. 1146/10, повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом чланом 32. став 1. Устава.

Имајући у виду да је правноснажним решењем Комисије за враћање земљишта општине Гроцка број 461-131/91 од 30. септембра 1993. године правном претходнику подносиоцки уставне жалбе утврђено право на новчану накнаду за одузету непокретност, Уставни суд је оценио да пропуст надлежних органа да у периоду дужем од 14 година окончају ванпарнични поступак ради одређивање новчане накнаде за одузето земљиште представља и повреду њиховог права на мирно уживање имовине зајемченог одредбом члана 58. став 1. Устава.

Стога је Суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући као у првом делу тачке 5. изреке.

У вези са истакнутом повредом права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд констатује да подносиоцке уставне жалбе нису пружиле доказе да су судови у истој чињеничној и правној ситуацији различито поступали, што је неопходна претпоставка за утврђивање повреде наведеног Уставом зајемченог права.

Имајући у виду да је ванпарнични поступак у фази првостепеног одлучивања, Уставни суд је оценио да подносиатељкама уставне жалбе није могло бити повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу у односу на ванпарнични поступак одбацио, због непостојања претпоставки утврђених Уставом и Законом за вођење поступка, одлучујући као у другом делу тачке 5. изреке.

11. Уставни суд је, на основу члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, у тачки 6. изреке наложио Првом основном судом у Београду да предузме све неопходне мере како би се поступак из тачке 5. изреке окончао у најкраћем року.

12. Имајући у виду да је пуномоћник подносилаца уставне жалбе поднеском од 23. јуна 2011. године обавестио Уставни суд да је подносилац уставне жалбе Милорад Димић преминуо, Суд је, сагласно одредби члана 88. тачка 3) Закона о Уставном суду, у односу на истог обуставио поступак по уставној жалби, одлучујући као у тачки 7. изреке.

13. С обзиром на то да је у уставној жалби истакнут захтев за накнаду нематеријалне штете и за објављивање одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, Уставни суд је, на основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се правично задовољење подносиатељки уставне жалбе Наталије Димић, Љиљане Ђорђевић, Софије Димић, Александре Литричин и Тајјане Димић због констатоване повреде права, у овом случају, оствари утврђивањем права на накнаду нематеријалне штете, на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона, и објављивањем ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, те је одлучио као у тач. 8. и 9. изреке.

14. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 9) и члана 46. тач. 7) и 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-1627/2009 од 12. јула 2011. године

(„Службени гласник РС“, број 71/11)

Решење о одлагању извршења појединачног акта

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Одлаже се извршење решења Првог основног суда у Београду И. 27644/10 од 16. јуна 2010. године о предаји непокретности, до доношења одлуке Уставног суда по уставној жалби С. Д.

Образложење

1. С. Д. Београда, преко пуномоћника З. Т. из Београда, поднела је Уставном суду 14. априла 2011. године уставну жалбу, која је допуњена поднесцима од 15. априла и 12. маја 2011. године, против решења Првог основног суда у Београду И. 27644/10 од 16. јуна 2010. године, решења Првог основног суда у Београду И. 27644/10 од 16. јуна 2010. године о предаји непокретности и решења Вишег суда у Београду Гж. 19298/10 од 2. марта 2011. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на имовину из члана 58. став 1. Устава.

Међу изнетим захтевима о којима Уставни суд треба да одлучи, подносиатељка уставне жалбе је тражила од Суда да одложи извршење оспореног решења Првог основног суда у Београду И. 27644/10 од 16. јуна 2010. године о предаји непокретности до доношења одлуке Уставног суда о њеној уставној жалби, јер би јој извршење таквог решења проузроковало ненадоднадиву штету. Наиме, према наводима подносиатељке уставне жалбе, спорна непокретност представља стамбену кућу у којој живи заједно са сином и нема могућности да на други начин реши свој смештај и становање, а само одлагање није супротно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа штета извршном повериоцу.

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.

Одредбом члана 86. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да на предлог подносиоца уставне жалбе, Уставни суд може одложити извршење појединачног акта или радње из става 1. овог члана, ако би извршење проузроковало ненадоднадиву штету подносиоцу, а одлагање није супротно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа штета трећем лицу.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у целокупну документацију приложу уз уставну жалбу, као и у спис предмета Првог основног суда у Београду И. 27644/10 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Четврти општински суд у Београду је решењем о извршењу И. 15727/07 од 5. фебруара 2008. године, по предлогу извршног повериоца на основу извршног поравнања Четвртог општинског суда у Београду П. 4089/05 од 18. априла 2007. године, против извршног дужника Т. Д, одредио извршење ради наплате новчаног износа од 100.000,00 евра, као и трошкова извршног поступка од 85.250,00 динара, забележбом решења о извршењу у земљишне књиге, проценом и продајом непокретности – породичне стамбене зграде број 1 у улици С. Р. 28 у Новом Београду на катастарској парцели 2581/1, уписане у лист непокретности број 1613, КО Нови Београд (у даљем тексту:

предметна непокретност) и исплатом наведених износа извршном повериоцу. Окружни суд у Београду је решењем Гж. 4447/08 од 22. априла 2008. године одбио као неосновану жалбу извршног дужника и потврдио наведено решење о извршењу.

У јавној књизи је 25. фебруара 2008. године извршена забележба правноснажног решења о извршењу.

С. Д, овде подносиатеља уставне жалбе, и Д. Д, њен син, поднели су Четвртом општинском суду 29. јануара 2009. године приговор, којим су тражили да их наведени суд упути на парнични поступак ради проглашења да је извршење на предметној непокретности недопустиво, и у којем су истакли да имају право које спречава извршење на предмету извршења.

У парничном поступку које се водио пред Четвртим општинским судом у Београду у предмету П. 6562/08, донета је правноснажна и извршна пресуда на основу признања тог суда П. 6562/08 од 31. марта 2009. године, којом је, у ставу првом изреке, утврђено да тужиља, овде подносиатеља уставне жалбе, по основу сувласничких удела у заједничкој брачној тековини има право својине на 1/3 предметне непокретности. У ставу другом изреке ове пресуде утврђено је да тужилац Д. Д. по основу заједничке градње има право својине на 1/3 предметне непокретности, док је у ставу трећем изреке утврђено да се тужиоци могу укњижити без икакве допунске или накнадне сагласности туженог на својим сувласничким деловима у земљишне књиге.

Након тога, подносиатеља уставне жалбе и њен син су поднели Четвртом општинском суду у Београду 5. маја 2009. године тужбу, ради проглашења недопустивости предметног извршења. Тражили су и привремену меру.

У предметном извршном поступку, Први основни суд у Београду је оспореним решењем И. 27644/10 од 16. јуна 2010. године одбацио приговор трећих лица – подносиатеље уставне жалбе и њеног сина.

Први основни суд у Београду је оспореним решењем И. 27644/10 од 16. јуна 2010. године, у ставу првом изреке предао предметну непокретност извршном повериоцу – купцу непокретности, и то као усељиву, док је у ставу другом изреке наложено Републичком геодетском заводу – Служби за катастар непокретности Нови Београд да по правноснажности овог решења упише право својине у корист извршног повериоца у односу на предметну непокретност.

Виши суд у Београду је оспореним решењем Гж. 19298/10 од 2. марта 2011. године одбио као неосновану жалбу трећих лица – подносиатеље и њеног сина и потврдио оспорено првостепено решење којим је одбачен приговор трећих лица. У ставу другом изреке овог решења одбијене су као неосноване жалбе извршног дужника и трећих лица и потврђено је оспорено решење о предаји непокретности.

У парничном поступку који се водио пред Првим основним судом у Београду П. 70603/10 по тужби подносиатеље уставне жалбе и њеног сина, ради проглашења недопустивости предметног извршења, на записнику о главној расправи од 11. априла 2011. године донето је решење којим се одбацује тужба у наведеној правној ствари због недостатка правног интереса.

Извршење на предметној непокретности које је заказано за 16. јун 2010. године је одложено, јер нису позвани Центар за социјални рад и Одељење унутрашњих послова, а следећи термин извршења је одређен за 29. јун 2011. године.

4. Како против оспореног правноснажног решења Првог основног суда у Београду И. 27644/10 од 16. јуна 2010. године о предаји непокретности нема могућност даљег коришћења правних средстава, то подносиоца уставне жалбе, по наложењу Уставног суда, заштиту свог Уставом зајемчног права за које сматра да су јој повређена овим појединачним актом може се остварити само у поступку по уставној жалби.

5. Уставни суд је у спроведеном поступку по уставној жалби, као претходно разматрао питање да ли подносиоци уставне жалбе као трећем лицу у извршном поступку може бити повређено или ускраћено Уставом зајемчено право. Треће лице у извршном поступку које тврди да има одређено право на предмету извршења које спречава извршење има право да предмет извршења заштити од неоснованих аката и радњи суда и странака у поступку. Правни институт који му стоји на располагању у циљу заштите односног права јесте приговор, којим је овлашћен да тражи да се извршење на предмету извршења прогласи недопуштеним, односно да се изузме од извршења одређени предмет на којем се спроводи извршење. Сходно наведеном, неспорно је да се у поступку по приговору трећег лица одлучује о његовим правима и обавезама, а самим тим акти суда којима се одлучује о приговору трећег лица представљају појединачне акте у смислу члана 170. Устава којима се могу повредити или ускратити права зајемчена Уставом.

Међутим, Уставни суд оцењује да је и оспореним решењем Првог основног суда у Београду о предаји непокретности одлучивано о обавезама подносиоца уставне жалбе. Наиме, спровођење наведеног решења производи директне правне последице и на подносиоца као лица које је дужно да се исели из спорне непокретности, сагласно одредби члана 132. Закона о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) (у даљем тексту: ЗИП). Наведено је формално потврђено мериторним одлучивањем по жалби подносиоца изјављену против оспореног решења о предаји непокретности.

Уставни суд оцењује да оспорено решење Првог основног суда у Београду о предаји непокретности по својој природи и садржини представља процесно-технички акт, техничку финализацију извршења. У том смислу, наведени акт у поступку по уставној жалби не може се посматрати самостално, већ у вези са другим актима, у конкретном случају у вези са решењима којима је одлучивано о приговору подносиоца уставне жалбе као трећег лица. Наиме, иако је ЗИП прописао да подношење приговора трећег лица не спречава даље спровођење извршења, тиме није искључена обавеза суда да у поступку по приговору одлучује у разумном року и да примењује меродавне законске одредбе. Благовремено донета одлука у корист трећег лица има за последицу спречавање даљег извршења на одређеном предмету извршења, а у конкретном случају то би имало за последицу спречавање преласка на следећу фазу извршења – доношење оспореног решења о предаји непокретности.

Одлучујући и главни разлог на коме је засновано правно становиште у оспореним решењима Првог основног суда у Београду И. 27644/10 од 16. јуна 2010. године и Вишег суда у Београду Гж. 19298/10 од 2. марта 2011. године јесте да је подносиатељка стекла право својине на спорном предмету извршења након забележбе решења о извршењу. Уставни суд указује да је у тренутку доношења решења о извршењу и њене забележбе у јавну књигу важила претпоставка из члана 176. Породичног закона („Службени гласник РС“, број 18/05) да се предмет извршења налази у режиму заједничке својине подносиатељке уставне жалбе и извршног дужника, супружника подносиатељке. Од момента доношења правноснажне пресуде Четвртог општинског суда у Београду дошло је до деобе заједничке имовине, тако што су утврђени и опредељени сувласнички удели подносиатељке уставне жалбе у заједничкој својини на спорном предмету извршења. Према томе, у корист подносиатељке уставне жалбе је од момента покретања извршног поступка постојала претпоставка да има право својине на спорном предмету извршења као заједничар, а након пресуде Четвртог општинског суда утврђено је њено право својине као сувласника на истој непокретности – спорном предмету извршења. Из наведеног произлази да је предмет извршења из једног режима својине прешао у други својински режим, и то у корист истих лица.

Имајући у виду наведено, као и чињеницу да је извршење одређено на непокретности несумњиво од егзистенцијалног значаја за подносиатељку уставне жалбе, јер представља њен дом, Уставни суд је оценио да би извршење појединачног акта – решења Првог основног суда у Београду о предаји непокретности, које се уставном жалбом оспорава и чије се одлагање извршења тражи, подносиатељки проузроковало ненадокнадиву штету. Са друге стране, Уставни суд је оценио да одлагање извршења наведеног акта до одлуке Уставног суда по поднетој уставној жалби није супротно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа штета извршном повериоцу, у чију корист је одређено извршење.

На основу изнетог, Уставни суд је утврдио да су испуњени услови из члана 86. став 2. Закона о Уставном суду да се прихвати предлог подносиатељке уставне жалбе и одложи извршење оспореног појединачног акта наведеног у изреци до доношења коначне одлуке Уставног суда по овој уставној жалби.

6. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, донео решење као у изреци.

Решење Уставног суда број:

Уж-1645/2011 од 23. јуна 2011. године

VI – 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 2. јуна 2011. године, утврдио је следећи

СТАВ

КОЈИ СЕ ОДНОСИ НА ПОСТУПАК ИСПИТИВАЊА
УСТАВНЕ ЖАЛБЕ

*(досијављање списа Републичком јавном тужилаштву по истеку рока у коме
тај државни орган може да поднесе захтев за заштити законности),*

који гласи:

„Уставна жалба може се изјавити само против решења суда о одбацивању неблагоприятног захтева за заштиту законности који је, у складу са одредбом члана 418. Закона о парничном поступку, изјавила сама странка, а не и против обавештења Републичког јавног тужиоца странци да је тај орган, због протеча рока из члана 413. став 1. Закона о парничном поступку, услед недостављања списка од стране суда, онемогућен да поступи по предлогу странке за подизање захтева за заштиту законности, јер странка има право да и у тој ситуацији, у наредном року од 30 дана по пријему обавештења и сама изјави захтев за заштиту законности.“

Уставни суд, на седници одржаној 2. јуна 2011. године, утврдио је

ДОПУНУ ПРАВНОГ СТАВА
ОД 5. ФЕБРУАРА 2009. ГОДИНЕ

ставом који се односи на могућност понављања поступка
пред Уставним судом

и гласи:

„Изузетно, Уставни суд може преиспитати одлуку или решење донето по уставној жалби и након његовог отправања из Суда, на начин и у поступку прописаном одредбом члана 91. Пословника о раду Уставног суда, уколико је одлука или решење засновано на очигледној грешци Суда, која се не може отклонити закључком о исправци.“

Уставни суд, на седници одржаној 7. јула 2011. године, утврдио је

С Т А В

КОЈИ СЕ ОДНОСИ НА РОК ЗАСТАРЕЛОСТИ ЗА НАКНАДУ ШТЕТЕ ПРОУЗРОКОВАНЕ КРИВИЧНИМ ДЕЛОМ

и гласи:

„У случају када је штета проузрокована кривичним делом (члан 377. ЗОО), ако је за кривично гоњење предвиђен дужи рок застарелости од рокова прописаних чланом 376. Закона о облигационим односима, захтев за накнаду штете према сваком одговорном лицу, а не само штетнику, застарева када истекне време одређено за застарелост кривичног гоњења само ако је правноснажном пресудом утврђено постојање кривичног дела и окривљени оглашен кривим за кривично дело. Прекид застаревања кривичног гоњења повлачи за собом и прекид застаревања захтева за накнаду штете.

Исти рок застарелости кривичног гоњења примењује се ако је кривични поступак обустављен, односно ако се није могао покренути зато што је окривљени умро или је душевно оболео, односно ако постоје друге околности које искључују кривично гоњење и одговорност окривљеног, као што су амнестија и помиловање.

У свим осталим случајевима примењује се општи рок застарелости потраживања из члана 376. Закона о облигационим односима.“

Уставни суд, на седници одржаној 7. јула 2011. године, утврдио је

С Т А В

У ПОСТУПКУ ИСПИТИВАЊА УСТАВНИХ ЖАЛБИ КОЈИ СЕ ОДНОСИ НА ДОЗВОЉЕНОСТ РЕВИЗИЈЕ

и гласи:

„Када је за изјављивање ревизије меродавна вредност предмета спора, меродавна је вредност означена у тужби.

Уколико у тужби није означена вредност предмета спора, меродавна је она вредност коју тужилац, било самоиницијативно или по налогу суда, значи до закључења главне расправе.

Уколико вредност предмета спора није опредељена у тужби ни до закључења главне расправе, а не може се утврдити ни применом одредаба чл. 28. до 33. Закона о парничном поступку, нити одредаба чл. 21. до 28. Закона о судским таксама, или ако до закључења главне расправе тужилац није означио вредност предмета спора или је суд није утврдио, ревизија се сматра дозвољеном, јер странка не може да сноси последице због пропуста суда да позове тужиоца да у примереном року определи вредност предмета спора.“

ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР

Акти републичких органа и организација

- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеву, број I Су. 9/10-3 од 20. маја 2010. године
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Општинском суду у Осечини, број I Су. 9/06-4 од 21. јуна 2006. године
- Привремени Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Основном суду у Ваљеву, број 110-00-00079/2009-03 од 7. октобра 2009. године IУо-1258/2010 427
- Правилник о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања IУо-1640/2010 431
- Тарифа о одређивању цене услуга које пружа Агенција за лиценцирање стечајних управника IУо-299/2009 438
- Правилник о Листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања IУо-1520/2010 441

Аутономна покрајина

- Одлука о оцењивању покрајинских службеника IУа-122/2009 451
- Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Покрајинском секретаријату за привреду, број 103-021-00072/2008 од 12. децембра 2008. године и број 103-021-00015/2009 од 4. марта 2009. године IУа-52/2009 454

Влада

- Уредба о Регистру пољопривредних газдинстава IУп-134/2009 393
- Одлука о начину и условима издавања потврде о утврђивању права на исплату доспелих обавеза депонентима Дафимент банке а. д. Београд у ликвидацији и грађанима који су девизна средства положили код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица IУ-253/2003 и IУ-336/2003 399

– Уредба о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника		
– Уредба о начину остваривања и престанку права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника	IУ-144/2007	404
– Уредба о обавези регистрације моторних возила којима управљају лица са пребивалиштем у Републици Србији	IУп-142/2009	412
– Одлука о ближим условима и начину вршења конверзије девизних депозита грађана орочених код Дафимент банке а. д. Београд, у ликвидацији и девизних средстава грађана положених код Банке приватне привреде Црне Горе д. д. Подгорица у обвезнице Републике Србије, начину књиговодственог евидентирања и регистрације обвезница	IУ-337/2003	417
– Уредба о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода	IУп-56/2009 (<i>иресуђена ствар</i>)	421

Грађевинско земљиште

– Овлашћење органа јединице локалне самоуправе за прописивање критеријума за утврђивање висине накнаде	IУл-333/2009	466
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------	-----

Забрана рада удружења грађана

– Навијачке групе	VIIУ-279/2009	657
– Забрана уписа и деловања нерегистрованог (тајног) удружења „Национални строј“	VIIУ-171/2008	676

Закони

– Закон о оружју и муницији	IУ-117/2007	11
– Закон о одржавању стамбених зграда	IУ-95/2006	14
– Закон о избору народних посланика	IУп-42/2008	21
– Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине	IУз-198/2009	40
– Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању	IУз-231/2009	42
– Закон о високом образовању	IУ-380/2005	48
– Закон о раду	IУ-187/2005	55
– Закон о изменама и допунама Закона о раду	IУ-187/2005	55

– Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције	IУз-1239/2010	64
– Закон о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности	IУ-221/2001	75
– Закон о судијама	IУз-357/2009	92
Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства	IУз-3/2011	108
Закон о изменама и допунама Закона о судијама	IУз-1634/2010	132
	<i>(иокрећиање иосџуика)</i>	
– Закон о јавном тужилаштву	IУз-345/2009	178
– Закон о безбедности саобраћаја на путевима	IУз-779/2010	187
– Закон о пољопривредном земљишту	IУз-280/2009	190
– Закон о укидању Указа о одузимању држављанства и имовине породици Карађорђевић	IУз-1488/2010	194
– Закон о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације	IУз-1362/2010	196
– Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама	IУз-119/2008	200
– Закон о пореском поступку и пореској администрацији	IУз-204/2009	213
– Закон о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији	IУз-1575/2010	216
– Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености	IУз-349/2009	219
– Закон о становању		
Закон о изменама и допунама Закона о становању	IУ-114/2006	222
Закон о измени Закона о становању		
– Закон о приватизацији	IУз-98/2009	232
– Закон о престанку важења Закона о Привредној комори Југославије	IУз-174/2009	239
– Закон о пензијском и инвалидском осигурању		
Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању	IУз-90/2008	246
– Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела	IУз-117/2009	260
– Закон о парничном поступку	IУз-1242/2010	289
– Закон о задужбинама и фондацијама	IУз-1576/2010	293

– Закон о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана		
– Закон о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана	IУ-122/2004	298
– Закон о Војсци Србије	IУ-2/2008	307
– Закон о стечају	IУз-1491/2010	317
– Закон о Високом савету судства	IУз-3/2011	322
	<i>(обусловава њосиуика)</i>	
– Закон о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације	IУз-1534/2010	327
	<i>(џресуђена сџвар)</i>	
– Закон о путним исправама	IУз-778/2010	330
	<i>(џресуђена сџвар)</i>	
– Закон о полицији		
Закон о унутрашњим пословима	IУз-190/2009	332
	<i>(џресуђена сџвар)</i>	

Недосџајак џроцесних џређџосџавки

– Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије	IУз-356/2009	336
– Закон о раду	IУ-190/2005	365
– Законик о кривичном поступку	IУ-191/2003	373

Здравство

– Именовање директора домова здравља	IУ-97/2007	539
--------------------------------------	------------	-----

Извршење одлука Уставног суда

– Надлежност Управног суда за поступање по захтеву за измену пресуде Окружног суда у случају престанка мандата одборника	ХУ-1658/2010	625
– Надлежност Скупштини града за измену појединачног акта којим је утврђен престанак одборничког мандата	ХУ-1570/2010	631

Јавна предузећа

– Право синдикалних представника на плаћене часове за обављање синдикалне функције	IУо-18/2010	513
– Одређивање да зарада запослених представља пословну тајну послодавца	IУо-1447/2010	517
– Висина отпремнине пре отказа уговора о раду	IУо-217/2008	523
– Материјална одговорност запосленог за штету	IУо-211/2009	530

Комуналне и сродне делатности

– Овлашћење месне заједнице да уређује односе – одређивање услова, поступка и висине накнаде за коришћење гробних места	ГУо-368/2009	476
– Услови коришћења јавних паркиралишта	ГУо-1230/2010	479
– Забрана продаје алкохолних пића	ГУо-783/2010	485
– Начин наплате накнаде за испоручену топлотну енергију	ГУл-168/2008	488
– Обавеза одржавања топлотне подстанице	ГУо-812/2010	491
– Обавеза тарифног купца који је тражио искључење из система даљинског грејања да плаћа накнаду у висини 30% цене за услуге грејања ако кроз његове просторије пролазе заједничке инсталације	ГУо-96/2011	499
– Јавни простори за паркирање	ГУ-424/2004	567
	<i>(застајање са јосџујком)</i>	
	ГУл-161/2009	568
	<i>(застајање са јосџујком)</i>	
– Јавна паркиралишта	ГУо-1049/2010	569
	<i>(застајање са јосџујком)</i>	

Локална самоуправа

– Плате, накнаде и остала примања председника и заменика председника месних управа	ГУл-183/2008	463
---------------------------------------------------------------------------------------	--------------	-----

Међународни уговор

– Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране		
– Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране	ГУм-165/2008	387

Народни посланици

– Учешће политичких странака националних мањина у избору народних посланика	ГУп-42/2008	21
--------------------------------------------------------------------------------	-------------	----

Општи акти установа

– Именовање вршиоца дужности ректора универзитета из реда декана факултета	ГУо-226/2009	535
-------------------------------------------------------------------------------	--------------	-----

Општи акти удружења

– Статут Лекарске коморе Србије	IУо-172/2009	548
– Ступање на снагу општег акта	IУо-71/2011	555
– Чланство у паралелном удружењу на нивоу града	IУ-137/2007	557

Пензијско и инвалидско осигурање

– Лица која имају право на породичну пензију (ванбрачни друг)	IУз-90/2008	246
---------------------------------------------------------------	-------------	-----

Писма Народној скупштини и Влади (чл. 105. и 108. Закона о Уставном суду)

– Закон о пензијском и инвалидском осигурању (право на породичну пензију, потреба да се уреде права ванбрачног друга – партнера)	IУз-90/2008	643
– Закон о парничном поступку (пропуштање да се законски уреди право странке на изјављивање ревизије против сваке преиначујуће пресуде)	IУз-1242/2010	645
– Закон о прекршајима (решавање сукоба надлежности, спорно питање који је орган државне управе овлашћен за подношење захтева за покретање прекршајног поступка за царински прекршај)	ШУ-1493/2010	646

Плате

– Накнада плате неизабраним судијама, јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца	IУо-1177/2010	588 (<i>иокрећиање иосџуйка</i>)
– Зараде запослених у служби стоматолошке здравствене заштите	IУо-1499/2010	600 (<i>иокрећиање иосџуйка</i>)

Покретање поступка

– Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства	IУз-3/2011	108 573
– Закона о изменама и допунама Закона о судијама	IУз-1634/2010	132 573
– Закон о планирању и изградњи	IУз-295/2009	574
– Закон о локалним изборима	IУз-1241/2010	577
– Закон о средствима у својини Републике Србије	IУз-33/2009	581
– Закон о порезу на доходак грађана	IУз-61/2009	584
– Закључак Владе 05 број 120-4978/10 од 6 јула 2010. године	IУо-1177/2010	588

– Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта	IУЛ-224/2009	595
– Правилник о утврђивању елемената за обрачун и исплату зарада у служби стоматолошке здравствене заштите Дома здравља „Нови Сад“	IУо-1499/2010	600
– Правилник о чувању шума Јавног предузећа за газдовање шумама „Србијашуме“ број 19/2003-9	IУо-211/2009	610
– Одлука о видео надзору града Новог Сада	IУо-786/2010	614
– Посебан колективни уговор за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада	IУо-246/2011	618

Порези

– Пореске погодности за лица којима се зарада исплаћује из буџета	IУз-61/2009	584
-------------------------------------------------------------------	-------------	-----

Приватизација

– Право на бесплатне акције и новчану накнаду	IУз-136/2010 IУз-1534/2010	196 327
– Забрана принудне наплате доспелих потраживања док траје реструктурирање у поступку приватизације	IУз-98/2009	232

Радни односи

– Евидентирање коришћења радног времена	IУо-128/2009	544
-----------------------------------------	--------------	-----

Решавање по жалби судија

– Обустава поступка (повучена жалба)	VIIIУ-191/2010	703
– Недопуштена жалба (није искоришћено право да се у управном спору побија одлука ВСС којом је престала функција судије у органу за прекршаје)	VIIIУ-271/2010 VIIIУ-313/2010 VIIIУ-843/2010	703 705

Решавање сукоба надлежности

– Надлежност органа државне управе за покретање прекршајног поступка за царински поступак	IIIУ-1493/2010	651
-------------------------------------------------------------------------------------------	----------------	-----

Самодопринос

– Обвезници, основица и стопа самодоприноса	IУЛ-322/2009	505
---------------------------------------------	--------------	-----

Социјално осигурање

– Социјално осигурање војних осигураника	IУ-144/2007	404
------------------------------------------	-------------	-----

Ставови Уставног суда

- Став који се односи на поступак испитивања уставне жалбе 845
- Допуна правног става од 5. фебруара 2011. године који се односи на могућност понављања поступка пред Уставним судом 846
- Став који се односи на рок застарелости за накнаду штете проузроковане кривичним делом 846
- Став у поступку испитивања уставних жалби који се односи на дозвољеност ревизије 846

Стамбени односи

- Стамбене потребе корисника војних пензија средства за побољшање положаја корисника ИУ-144/2007 404
- Поступак и органи за одлучивање о остваривању права војних осигураника ИУ-144/2007 404

Урбанистичко планирање

- План детаљне регулације ИУо-875/2010 472

УСТАВНЕ ЖАЛБЕ**Област кривичног права**

- Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Уж-135/2009 709
- Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, нису повређена посебна права окривљеног и право на једнаку заштиту права и правно средство из члана 33. став 5. и члана 36. Устава Уж-1157/2008 714
- Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Уж-704/2009 723
- Повреда права на слободу и безбедност из члана 27. став 3. Устава Уж-2128/2009 727
- Повреда права на слободу и безбедност из члана 27. ст. 1. и 3. Устава Уж-3655/2010 731
- Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Уж-4077/2010 739

Област грађанског права

- Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Уж-753/2008 747
- Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1, права на правно средство из члана 36. став 2. и права на имовину из члана 58. Устава Уж-390/2009 757
- Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Уж-1404/2009 766
- Није повређено право на имовину из члана 58. нити равноправност свих облика својине из члана 86. Устава Уж-1314/2008 773
- Повреда права на правно средство из члана 36. став 2. Устава Уж-1392/2008 777
- Повреда права на имовину из члана 58. Устава Уж-2008/2009 784
- Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Уж-733/2008 790
- Недопуштена уставна жалба Уж-3771/2010 800

Област управног права

- Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Уж-585/2009 804
- Повреда права на мирно уживање имовине из члана 58. Устава, није повређено право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава Уж-192/2007 813
- Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. и права на мирно уживање имовине из члана 58. Устава Уж-1627/2009 823
- Решење о одлагању извршења појединачног акта Уж-1645/2011 837

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

(497.11)

БИЛТЕН / Уставни суд Србије ; главни и
одговорни уредник Катарина Манојловић
Андрић. Год. 1, бр. 1 (1968) – Београд :
Уставни суд Србије, 1968 – (Београд :
Службени гласник). – 24 cm

Повремено
ISSN 1821-4320 = Билтен Уставног суда
Србије
COBISS.SR-ID 90916876

