

Република Србија  
Уставни суд

*Едиција*  
Билтен Уставног суда



УСТАВНИ СУД



Б И Л Т Е Н УСТАВНОГ СУДА 2012–2016.

І књига

*Едиција*

Билтен Уставног суда

*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**

др Јован Ђирић, судија Уставног суда

*Чланови Уређивачког одбора:*

др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), судија Уставног суда

др Тијана Шурлан, судија Уставног суда

др Драгана Коларић, судија Уставног суда

Светлана Стојковић, саветник Уставног суда

– секретар Редакционе комисије

Дринка Вранеш, виши обрађивач домаће судске праксе

Бранислава Бабић, виши обрађивач стране судске праксе

*Административно-технички послови за Уређивачки одбор*

Анита Стојановић, администратор

електронске базе података судске праксе

*Приредила*

Светлана Стојковић, саветник Уставног суда

– секретар Редакционе комисије

*Прелом, коректура 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  
Уставног суда 2012–2016.

I књига

Београд,  
новембар 2018. године



## С А Д Р Ж А Ј

Уводна реч Уређивачког одбора ..... 9

### ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ ЗАКОНА И САГЛАСНОСТИ ЗАКОНА СА ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА

I. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2012. ГОДИНИ ..... 13

- Закон о изменама и допунама Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, број 90/07) – Одлука IУз-564/2011, са издвојеним мишљењем\* ..... 15
- Закон о адвокатури („Службени гласник РС“, број 31/11)  
– Одлука IУз-163/2011 ..... 22
- Закон о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05)  
– Решење IУз-1536/2010 ..... 34
- Закон о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/10) – Одлука IУз-1633/2010 ..... 38
- Закон о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04) – Одлука IУз-225/2005 ..... 42
- Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, број 88/09) – Одлука IУз-1218/2010 ..... 56
- Закон о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09)  
– Решење IУз-251/2009 ..... 64
- Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09) – Одлука IУз-41/2010 ..... 67
- Закон о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС“, бр. 20/77, 24/85 и 6/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05)  
– Одлука IУ – 53/2006 ..... 72
- Закон о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 65/08) – Одлука IУз-231/2012, са издвојеним мишљењима\* ..... 77
- Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09) – Одлука IУз-353/2009 ..... 89
- Закон о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01)  
– Одлука IУз-82/2009 ..... 179

– Закон о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09)	
– Одлука УЗ-85/2010 .....	187
– 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) – Одлука УЗ-261/2009 .....	198
– Закон 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)	
– Решење УЗ-96/2009, са издвојеним мишљењима* .....	207
– Закон о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, број 101/05) – Одлука УЗ-1442/2010 .....	219
– Закон о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06 и 57/11) – Одлука УЗ-314/2011 .....	224
– Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) – Одлука УЗ-295/2009 .....	227
– Закон о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11)	
– Одлука УЗ-97/2012 .....	250
<b>II. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2013. ГОДИНИ .....</b>	<b>259</b>
– Закон о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 36/06) – Одлука УЗ-455/2011, са издвојеним мишљењем* .....	261
– Закон о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11)	
– Одлука УЗ-147/2012 .....	322
– Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10 и 101/11) – Одлука УЗ-1503/2010 .....	326
– Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 111/09) – Одлука УЗ-2/2010, са издвојеним мишљењима* .....	334
– Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) – Одлука УЗ-233/2009 .....	357
– Закон о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11)	
– Одлука УЗ-51/2012 .....	362
– Закон о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 44/10) – Одлука УЗ-1245/2010 .....	382
– Закон о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09 – др. закон) – Одлука УЗ-27/2011 .....	398
– Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13 – Одлука УС и 50/13 – Одлука УС)	
– Одлука УЗ-68/2013 .....	409
– Закон о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 31/11)	
– Одлука УЗ-101/2013 .....	419

– Закон о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – др. закон, 30/10 – др. закон, 93/12 и 119/12)	
– Одлука ГУз-95/2013	424
– Закон о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 42/02 и 111/09) – Одлука ГУз-252/2002	432
<b>III. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2014. ГОДИНИ</b>	<b>441</b>
– Закон о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) – Одлука ГУз-882/2010, са издвојеним мишљењем*	443
– Закон о Правосудној академији („Службени гласник РС“, број 104/09) – Одлука ГУз-497/2011	526
– Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља („Службени гласник РС“, број 104/13) – Одлука ГУз-421/2013, са издвојеним мишљењем*	536
– Закон о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС и 101/13) – Одлука ГУз-427/2013	552
– Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – други закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12 и 101/13) – Одлука ГУз-428/2013	561
– Закон о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС) – Решење ГУз-943/2012, са издвојеним мишљењем*	570
– Закон о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09) – Одлука ГУз-40/2012, са издвојеним мишљењем*	587
– Закон о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06, 57/11, 110/12 и 119/12) – Одлука ГУз-361/2012	603
– Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – Одлука УС, 67/13 – Одлука УС и 112/13 – аутентично тумачење) и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС“, број 56/11) – Одлука ГУз-295/2013	613
– Закон о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14) и Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14) – Одлука ГУз-347/2014	623
<b>IV. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2015. ГОДИНИ</b>	<b>637</b>
– Закон о допуни Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 121/12) – Одлука ГУз-156/2014, са издвојеним мишљењима*	639
– Закон о хипотеци („Службени гласник РС“, број 115/05) – Одлука ГУз-799/2012	681
– Закон о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05) – Одлука ГУз-204/2013, са издвојеним мишљењем*	685

– Закон о политичким странкама („Службени гласник РС“, број 36/09) – Одлука УЗ-479/2014, са издвојеним мишљењем* . . . . .	700
– Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, др. 72/11, 108/13 и 142/14) – Одлука УЗ-90/2014 . . . . .	728
– Закон о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14) – Решење УЗ-531/2014, са издвојеним мишљењима* . . . . .	731
<b>V. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2016. ГОДИНИ . . . . .</b>	<b>795</b>
– Закон о изменама и допунама Закона о ауторском и сродним правима („Службени гласник РС“, број 119/12) и Категоризација корисника који врше јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма за територију Републике Србије („Службени гласник РС“, број 3/13) – Одлука УЗ-55/2013 . . . . .	797
– Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, др. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14 и 106/15) – Одлука УЗ-80/2014 . . . . .	804
– Закон о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/13) и Закон о судијама („Службени гласник РС“, др. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС и 106/15) – Одлука УЗ-92/2014 . . . . .	820
– Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/15) – Одлука УЗ-244/2015 . . . . .	833
– Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, др. 65/13 и 13/16) – Одлука УЗ-367/2014 . . . . .	845
– Закон о раду („Службени гласник РС“, др. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14) – Одлука УЗ-424/2014 . . . . .	856



## УВОДНА РЕЧ УРЕЂИВАЧКОГ ОДБОРА

Поштовани читаоци,

Пред вама је Билтен Уставног суда, који садржи изабране акте које је Уставни суд донео у периоду од 2012. до 2016. године. Преглед изабраних аката Уставног суда систематизован је у три књиге Билтена.

Прва књига Билтена садржи најзначајније одлуке и решења које је Уставни суд у овом периоду донео у поступцима нормативне контроле закона (оцењивање уставности закона и њихове сагласности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права). Друга књига Билтена садржи најзначајније одлуке, решења и закључке које је Уставни суд донео у поступцима нормативне контроле других општих правних аката у правном систему Републике Србије, испитујући њихову сагласност са Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, као и одлуке и друге акте које је Суд донео у појединим посебним поступцима из своје Уставом Републике Србије утврђене надлежности (одлучивање о забрани рада удружења грађана, као и одлучивање о жалбама судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца). Поред целовитог текста, уз сваку од изабраних одлука истакнута су основна спорна уставноправна питања која су се поставила пред Уставни суд у вођеном поступку, као и подаци о њеном доношењу и објављивању у „Службеном гласнику Републике Србије“, уколико је објављена, а уз поједине одлуке дата су и издвојена мишљења судија на те одлуке, која су објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“ заједно са односним одлукама, у складу са одредбама Пословника о раду Уставног суда.

У трећој књизи Билтена Уставни суд је издвојио најзначајније одлуке донете по уставним жалбама у периоду од од 2012. до 2016. године, у поступцима покренутим ради заштите Уставом зајемчених људских и мањинских слобода и права, и то у грађанској, кривичној и управној материји.

Верујемо да ће најзначајнији део обимне праксе Уставног суда изложен у ове три повезане публикације користити будућем раду не само судова и јавних тужилаштава, већ и свих других државних органа, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и других институција и организација, привредних друштава, адвоката, јавних бележника, академске

заједнице и свих других правника. Такође, жеља нам је да Билтен Уставног суда допринесе и упознавању најшире јавности са најважнијим правним ставовима Уставног суда израженим кроз његово одлучивање у конкретним уставносудским поступцима у овом петогодишњем периоду.

Др Јован Ђирић, судија Уставног суда,  
главни и одговорни уредник  
Билтена Уставног суда

**ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ  
ЗАКОНА И САГЛАСНОСТИ ЗАКОНА СА  
ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА  
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА  
И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА**



**I. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА  
ДОНЕТИ У 2012. ГОДИНИ**



Закон о изменама и допунама Закона о држављанству  
Републике Србије („Службени гласник РС“, број 90/07)  
– члан 18.

Право на стицање држављанства Устав Републике Србије јемчи само детету рођеном у Републици Србији ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе, те прописујући право припадника српског народа који нема пребивалиште на територији Републике Србије да буде примљен у држављанство Републике Србије без ограничења времена за подношење захтева и могућност за припадника другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије да буде примљен под истим условима уколико такав захтев поднесе у року од две године од дана ступања Закона на снагу, законодавац није повредио Уставом зајемчена права, нити начело забране дискриминације.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 18. Закона о изменама и допунама Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, број 90/07).

О б р а з л о ж е њ е

Предлогом Заштитника грађана града Зрењанина пред Уставним судом покренут је поступак за оцену уставности одредбе члана 18. Закона о изменама и допунама Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, број 90/07). Предлагач сматра да оспорена одредба члана 18. овог закона, која предвиђа да се захтев за пријем у држављанство на основу члана 23. став 3. овог закона може поднети у року од две године од дана ступања на снагу Закона, уводи дискриминацију припадника других народа или етничких заједница (националних мањина) са територије Републике Србије, јер се ограничење из члана 18. Закона односи искључиво на њих. Стога је члан 18. Закона у супротности са одредбама чл. 21. и 76. Устава Републике Србије који забрањују дискриминацију по било ком основу, а такође и са људским и мањинским правима зајемченим општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

Уставни суд је, на седници одржаној 4. фебруара 2010. године, закључио да наведени предлог достави Народној скупштини на одговор, на основу члана 33. став 1. и члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени

гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11). Пошто, у остављеном року, Народна скупштина није доставила одговор, Суд је наставио поступак, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

Оспореном одредбом члана 18. Закона о изменама и допунама Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, број 90/07) прописано је да се захтев за пријем у држављанство на основу члана 23. став 3. овог закона може поднети у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.

Одредбама члана 23. Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 90/07) предвиђено је: да припадник српског народа који нема пребивалиште на територији Републике Србије има право да буде примљен у држављанство Републике Србије без отпуста из страног држављанства, ако је навршио 18 година живота и није му одузета пословна способност и ако поднесе писмену изјаву да Републику Србију сматра својом државом (став 1); да под условима из става 1. овог члана, у држављанство Републике Србије може бити примљено и лице рођено у другој републици раније СФРЈ које је имало држављанство те републике или је држављанин друге државе настале на територији раније СФРЈ, које као избегло, прогнано или расељено лице борави на територији Републике Србије или је избегло у иностранство (став 2); да под условима из става 1. овог члана у држављанство Републике Србије може бити примљен припадник другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије (став 3.).

За оцену уставности оспорене одредбе Закона од значаја су и одредбе члана 14. Закона о држављанству које уређују стицање држављанства пријемом и које прописују: да странац коме је сходно прописима о кретању и боравку странаца одобрено стално настањење у Републици Србији може бити, на свој захтев, примљен у држављанство Републике Србије, под условом да је навршио 18 година живота и да му није одузета пословна способност, да има отпуст из страног држављанства или да поднесе доказ да ће отпуст добити ако буде примљен у држављанство Републике Србије, да је до подношења захтева најмање три године непрекидно имао пријављено пребивалиште на територији Републике Србије и да поднесе писмену изјаву да Републику Србију сматра својом државом (став 1); да је услов из тачке 2. става 1. овог члана испуњен ако је захтев поднело лице без држављанства или лице које пружи доказ да ће по закону земље чији је држављанин изгубити држављанство пријемом у држављанство Републике Србије (став 2); да ако страна држава не дозвољава отпуст из држављанства или за отпуст поставља услове које странац не може испунити, испуњеност услова из тачке 2. става 1. овог члана не тражи се ако подносилац захтева поднесе изјаву да се одриче страног држављанства у случају стицања држављанства Републике Србије (став 3); да се одрицање или губитак ранијег држављанства неће захтевати ако то није могуће или се не може разумно очекивати (став 4).

У образложењу Предлога оспореног Закона, који је Влада доставила Народној скупштини се, поред осталог, наводи да је уставни основ за доношење закона садржан у члану 38. став 1. Устава Републике Србије, којим је



утврђено да стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује закон. Као разлог за доношење Закона се наводи потреба да се изврши усклађивање у области држављанства са променама које су настале после иступања Републике Црне Горе из државне заједнице Србија и Црна Гора, при чему је најзначајнија последица ових промена у томе што су дотадашњи домаћи држављани (црногорски држављани који су остали да живе на територији Републике Србије) у новонасталим околностима постали недржављани. С тим у вези, а ради остваривања међународноправног субјективитета Републике Србије, као правног следбеника државне заједнице Србија и Црна Гора, настала је обавеза за Републику Србију, што истовремено представља и њен интерес, да у складу са међународним стандардима из те области омогући црногорским држављанима са пријављеним пребивалиштем на дан 3. јуна 2006. године (дан наступања правног следбеништва за Републику Србију) стицање држављанства Републике Србије под олакшаним условима, односно изједначавање положаја црногорских држављана са положајем држављана других република раније СФРЈ у поступку стицања и престанка држављанства Републике Србије.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21); да се стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује законом, да дете рођено у Републици Србији има право на држављанство Републике Србије, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе (члан 38. ст. 1. и 3); да се припадницима националних мањина јемчи равноправност пред законом и једнака законска заштита и да је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини (члан 76. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 1, 2. и 17).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, коју је државна заједница Србија и Црна Гора ратификовала 26. децембра 2003. године, утврђено је, поред осталог, 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 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).

Европском конвенцијом о држављанству Савета Европе од 6. новембра 1997. године, коју Република Србија није ратификовала, установљавају се принципи и правила која се односе на држављанство физичких лица и правила која регулишу војне обавезе у случајевима вишеструког држављанства, са којима ће унутрашње право држава уговорница морати да буде усклађено. Чланом 3. Конвенције, у погледу надлежности државе, одређује се да свака држава треба да одреди по свом властитом праву ко су њени држављани. Према члану 5. Конвенције, правила државе уговорнице о држављанству не смеју да садрже разлике или да укључују било какву праксу која се своди на дискриминацију по основу пола, вере, расе, боје коже или националног или етничког порекла и свака држава уговорница треба да се руководи принципом недискриминације међу њеним држављанима, без обзира да ли су они држављани од рођења или су њено држављанство стекли касније. Чланом 6. Конвенције одређен је круг лица којима држава уговорница треба да предвиди својим унутрашњим правом да стичу њено држављанство, и то: деца чији један од родитеља има њено држављанство, нахочад нађена на њеној територији која би иначе била апатриди, деца која при рођењу не стекну неко друго држављанство, брачни другови њених држављана, лица рођена на њеној територији која тамо имају законито пребивалиште, лица без држављанства, признате избеглице које имају законито пребивалиште на њеној територији и др. Чланом 17. Конвенције одређује се да држављани неке државе уговорнице који имају друго држављанство треба да имају, на територији те државе уговорнице на којој бораве, иста права и дужности као други држављани те државе уговорнице.

Држављанство је, по дефиницији, правни однос јавноправног карактера између физичког лица и суверене државе на основу кога то лице има статус по коме су му, уз одговарајуће обавезе, формалноправно доступна сва грађанска, политичка и економско-социјална права у тој држави, без обзира да ли се налази на домаћој или иностраној територији. Устав Републике Србије у члану 38. став 3. право на држављанство јемчи само детету рођеном у Републици Србији, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе.

Из наведеног, по налажењу Уставног суда, произлази да је одредбама члана 23. Закона омогућен „повлашћени“ пријем у држављанство категорија лица на која се односе, јер се, за разлику од пријема у држављанство према одредбама члана 14. Закона, не захтева пребивалиште на територији Републике Србије нити отпуст из иностраног држављанства, из чега произлази да се чланом 23. Закона, заправо, омогућава да се држављанство стекне само на основу изјаве лица које је навршило 18 година живота и коме није одузета

пословна способност, уз могућност да задржи дотадашње држављанство. При томе треба имати у виду да је одредбом члана 23. став 1. овог закона предвиђено право припадника српског народа који нема пребивалиште на територији Републике Србије да буде примљен у држављанство Републике Србије, док је према одредби става 3. истог члана Закона предвиђена могућност за припадника другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије да буде примљен у држављанство под истим условима, уколико такав захтев поднесе у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.

Полазећи од тога да је одредбом члана 38. став 1. Устава утврђено да се стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује законом, а одредбама члана 97. тач. 1, 2. и 17. Устава да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост и друге односе од интереса за Републику Србију, а посебно имајући у виду да Устав одредбом члана 38. став 3. право на држављанство јемчи само детету рођеном у Републици Србији, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе, Уставни суд је закључио да, у конкретном случају, није повређено Уставом зајемчено право. Наиме, Устав не јемчи право на стицање држављанства у „повлашћеном“ или „олакшаном режиму“ само на основу изјаве воље, без испуњења било каквих других услова, а такво право није гарантовано ни Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, а ни Европском конвенцијом о држављанству, која, одређујући да свака држава треба да одреди по свом властитом праву ко су њени држављани, стицање држављанства везује за испуњење услова као што су рођење, пребивалиште, брак, држављанство једног од родитеља и слично. Стога је Уставни суд закључио да се у конкретном случају не ради о повреди права које је заштићено, односно гарантовано било Уставом Републике Србије, било потврђеним међународним уговорима, па се самим тим не поставља питање повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава. Суд је становишта да је законодавац могао, на основу овлашћења из члана 38. став 1. Устава, да предвиди стицање држављанства на начин прописан одредбама члана 23. Закона о држављанству, уређујући то питање као право или као законску могућност која се може користити у одређеном року. Уставни суд указује да је ствар воље законодавца да у уређивању наведеног питања определи циљеве у вођењу законодавне политике у овој области, што је овом законском одредбом и учињено. Уставни суд је имао у виду и чињеницу да се Законом прописан рок за привилеговани начин стицања држављанства, који је садржан у оспореној одредби, односи подједнако на сва лица која припадају оној категорији лица на која се одредба односи, а то су припадници другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије, те је Уставни суд оценио да ни по том основу нема дискриминације.

Из свих напред наведених разлога, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 18. Закона о изменама и допунама Закона о држављанству

Републике Србије није несагласна са уставним начелима забране дискриминације, односно забране дискриминације националних мањина из члана 21. ст. 1. и 3. и члана 76. ст. 1. и 2. Устава, као ни са чланом 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 1. Протокола 12 уз Конвенцију.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука УЗ-564/2011 од 18. јануара 2012. године („Службени гласник РС“, број 18/12)

*\* Поводом Одлуке УО-564/2011 од 18. јануара 2012. године судија Уставног суда др Марија Драшкић издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 18/12, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), како следи:*

### ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету УЗ-564/2011

Уставни суд је 18. јануара 2012. године донео одлуку којом се одбија предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 18. Закона о изменама и допунама Закона о држављанству Републике Србије из 2007. године (у даљем тексту: Закон). Оспореном одредбом је основни текст члана 23. став 3. Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године допуњен тако што је прописан рок од две године од дана ступања на снагу овог закона, у коме захтев за пријем у држављанство може поднети и припадник другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије (члан 23. став 3. основног текста Закона о држављанству Републике Србије), под условима који иначе важе за припаднике српског народа, а то значи да нема пребивалиште на територији Републике Србије, да није добио отпуст из страног држављанства, да је навршио 18 година живота, да му није одузета пословна способност и, најзад, ако поднесе писмену изјаву да Републику Србију сматра својом државом (члан 23. став 1. основног текста Закона о држављанству Републике Србије). Другим речима, након новеле Закона о држављанству Републике Србије из 2007. године, овај, у извесном смислу привилеговани, начин пријема у држављанство Републике Србије доступан је под идентичним условима припадницима српског народа и припадницима других народа или етничких заједница са територије Републике Србије, али је за оне који нису припадници српског народа подношење захтева за пријем у држављанство ограничено на две године од дана ступања на снагу овог закона.

Аргументација образложења одлуке Уставног суда заснива се само на томе да Устав не јемчи право на стицање држављанства, да право на држављанство није гарантовано ни Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), односно да је свака држава слободна да одреди по свом властитом праву ко су њени држављани. Из таквог става је произашао и закључак да се надаље не може поставити ни питање повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава.

Ја сам гласала против овакве одлуке Уставног суда због тога што сматрам да је оспорена одредба школски пример неједнакости у третману која је прописана законом, а да је Уставни суд пропустио да се о томе изјасни на одговарајући начин.

Најпре, Уставни суд је превидео да је одредба члана 21. Устава шира од одредбе члана 14. Европске конвенције, будући да гарантује свакоме право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, односно да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу. То значи, да Устав не везује забрану дискриминације само за права која су гарантована Уставом, како то тврди Уставни суд у образложењу ове одлуке, него управо супротно, забрану дискриминације дефинише као једнаку законску заштиту, што значи у односу на сва права која су гарантована законом, па би то свакако морало да се односи и на законе који уређују питање држављанства. Са друге стране, тачно је да је чланом 14. Европске конвенције забрана дискриминације гарантована у односу на уживање права и слобода предвиђених самом Конвенцијом, али је Уставни суд пропустио да се осврне на Протокол број 12 уз Европску конвенцију, који је општу забрану дискриминације у члану 1. дефинисао тако што ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу, чиме се конвенцијски систем заштите људских права поставља у исту раван са Уставом Србије.

Разуме се, забрана дискриминације не значи да је свако правно разликовање међу појединцима и колективитетима недозвољено. Другим речима, одређене разлике међу појединцима и групама људи су легитимне, а понекад и нужне, како би се исправиле већ постојеће неједнакости. Оно што диференцира дозвољено разликовање од недозвољене дискриминације Европски суд за људска права је много пута јасно рекао у својој богатој пракси која се односи на члан 14. Конвенције. Тако, на пример, у давној и данас свакако већ антологијској одлуци у Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” v. Belgium (апликација бр. 1474/62, пресуда од 23. јула 1968, одељак I Б, тачка 10) која се у литератури колоквијално назива Белгијски лингвистички случај, Европски суд је, одређујући критеријуме на основу којих се утврђује да ли је разликовање дозвољено или је реч о дискриминацији, изнео следећи став: „Када је реч о овом питању, Суд ... сматра да је начело једнакости третмана прекршено уколико не постоји објективно и разумно оправдање разликовања. Постојање таквог (објективног и разумног) оправдања мора

се ценити у односу на циљ и последице разматране мере, с тим што ваља водити рачуна о начелима која уобичајено преовлађују у демократским друштвима.“ Међутим, до дискриминације може доћи и када је циљ оправдан, „јер разлика у третману у остваривању права зајемчених Конвенцијом може постојати само уколико се притом тежи остварењу легитимног циља: члан 14. је ... стога прекршен онда када се јасно утврди да нема никаквог разумног односа сразмерности између употребљених средстава и циља чијем се остварењу тежило.“

За жаљење је, стога, што је приликом оцене уставности оспорене одредбе члана 18. Закона, Уставни суд пропустио да испита да ли је неједнакост у третману била објективно и разумно оправдана, ослањајући се и на добро установљену праксу Европског суда за људска права. Имајући у виду да Народна скупштина није доставила одговор на тражење Уставног суда, објективно и разумно оправдање за наведено разликовање Уставни суд је могао потражити само у Образложењу Предлога оспореног Закона, у коме је наведено да је његов циљ потреба да се изврши усклађивање у области држављанства са променама које су настале после иступања Републике Црне Горе из државне заједнице Србија и Црна Гора, због чега су дотадашњи домаћи држављани, црногорски држављани који су остали да живе на територији Србије, у новим околностима постали недржављани. На први поглед, овакво оправдавање разлике у третману не би се могло сматрати објективним и разумним, будући да се спорно законско решење односи на особе које, за разлику од црногорских држављана о којима је реч у цитираном образложењу Закона, управо немају пребивалиште на територији Републике Србије. Другим речима, Уставни суд тешко да би могао утврдити било какав легитимни циљ за разликовање које је учињено између припадника српског народа и припадника другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије само на основу аргумената који су пратили усвајање спорне новеле Закона.

др Марија Драшкић  
судија Уставног суда

**Закон о адвокатури („Службени гласник РС“, број 31/11)  
– члан 64. став 4, члан 65. став 4, чл. 67, 69, 88. и 89.**

**Поверавање и одузимање јавних овлашћења, самосталност. Независност адвокатуре.**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 64. став 4, у делу који гласи: „пренос јавних овлашћења“ и члана 65. став 4. Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, број 31/11), нису у сагласности са Уставом.



2. Одбија се предлог за утврђивање неуставности и одбацује иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 67, 69, 88. и 89. Закона из тачке 1.

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредбе члана 65. став 4. Закона из тачке 1.

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду су поднети предлог и три иницијативе за оцену уставности појединих одредаба Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, број 31/11). Предлагачи наводе да из одредбе члана 137. став 2. Устава којом је утврђено да се поверавање појединих јавних овлашћења врши законом, произлази и да се законом поверена јавна овлашћења могу одузети једино законом. Стога, по мишљењу предлагача, одредба члана 65. став 4. Закона, у делу којим је прописано да је Адвокатска комора Србије овлашћена да својим актом одузима Законом поверена јавна овлашћења адвокатских комора у њеном саставу, „отвара пут да једно правно лице, Адвокатска комора Србије, својом одлуком – одлуком о одузимању јавних овлашћења, као нижим правним актом, мења Устав“. Такође се наводи да, према одредбама Закона о Влади и Закона о државној управи, имаоци јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе имају иста права и дужности као органи државне управе, да Влада и органи државне управе и после поверавања појединих послова државне управе задржавају одговорност за њихово законито извршавање, као и да су законом одређена овлашћења и мере које орган државне управе који врши надзор над радом имаоца јавних овлашћења може предузети у оквиру надзора, при чему је најдрастичнија мера да надзорни орган државне управе може преузети извршавање повереног посла, али најдуже на 120 дана. Позивајући се на надлежности Владе утврђене чланом 123. Устава, као и чланом 136. став 1. Устава утврђени положај државне управе, предлагачи даље наводе да су имаоци јавних овлашћења за благовремено и правилно вршење поверених овлашћења одговорни извршној власти, јер како су „поверена јавна овлашћења“ послови који оригинално припадају држави, то контрола над њиховим вршењем, по мишљењу предлагача, припада држави. Стога је и адвокатура, иако самостална и независна, у вршењу јавних овлашћења везана Уставом и законом, а контролу те „везаности“, по налажењу предлагача, може да врши само онај државни орган који је на основу Устава и закона одговоран за правилно и благовремено обављање тих послова, те је оспорена одредба Закона у супротности са одредбама члана 123. тачка 5, члана 136. став 1. и члана 137. став 2. Устава.

Полазећи од изнетих навода предлога, Уставни суд је закључио да се поднетим предлогом одредба члана 65. став 4. Закона о адвокатури, којом се предвиђа да је Адвокатска комора Србије одговорна за законито и правилно вршење јавних овлашћења поверених адвокатским коморама у њеном саставу и да је у складу са тим овлашћена да предузима мере ради отклањања уочених недостатака у вршењу јавних овлашћења која су тим

коморама поверена, укључујући и одузимање јавних овлашћења, у суштини оспорава у целини, а не само у делу који се односи на могућност одузимања повереног јавног овлашћења. Сагласно изложеном, Суд је, на основу одредбе члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), према којој у поступку оцењивања уставности или законитости није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, приступио оцени уставности оспорене одредбе члана 65. став 4. Закона о адвокатури у целини.

Из претходно наведених разлога предлагачи оспоравају и одредбу члана 64. став 4. Закона, којом је прописано која питања се уређују актом Адвокатске коморе Србије којим се оснивају друге адвокатске коморе у њеном саставу, и то у делу који гласи: „пренос јавних овлашћења“, још једном наглашавајући да је поверавање јавних овлашћења могуће извршити једино законом.

Надаље, предлогом се оспоравају и одредбе чл. 67. и 69. Закона којима су одређени органи адвокатских комора и уређена питања која се односе на њихов избор, делокруг рада, састав и неспојивост функција, а из разлога што су ове одредбе, по мишљењу предлагача, у супротности са Уставом утврђеним положајем адвокатуре која је, према члану 67. Устава, независна и самостална служба, а што претпоставља и слободу одређивања и уређивања органа.

Коначно, предмет оспоравања су и одредбе чл. 88. и 89. Закона којима је утврђен рок за доношење статута и других општих аката адвокатских комора (члан 88) и рок у коме је Управни одбор Адвокатске коморе Србије дужан да распише изборе за своје органе (члан 89). По мишљењу предлагача, и ове оспорене одредбе Закона представљају ограничење Уставом утврђеног положаја адвокатуре.

Уз предлог за утврђивање неуставности наведених законских одредаба поднет је и предлог за обуставу од извршења аката или радњи који би били предузети на основу одредбе члана 65. став 4. Закона о адвокатури, јер је на основу ове законске одредбе чија се оцена уставности тражи Управни одбор Адвокатске коморе Србије донео Одлуку број 467-1/2011 од 18. маја 2011. године, којом је, у ставу 4, одредио да преузима овлашћења и надлежности Управног одбора Адвокатске коморе Београда из члана 24. Статута Адвокатске коморе Београда.

Првом од поднетих иницијатива се оспоравају одредбе Закона о адвокатури које су оспорене и предлогом овлашћених предлагача, и то из истоветних разлога, а уз ову иницијативу је такође поднет и предлог за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене одредбе члана 65. став 4. Закона.

Другом иницијативом, која се такође заснива на истоветним уставноправним разлозима, оспорена је уставност одредаба члана 64. став 4. и члана 65. став 4. Закона, у делу који гласи: „укључујући и одузимање јавних овлашћења“.

Трећом иницијативом, образложеном истим уставноправним разлозима, тражена је оцена уставности одредбе става 4. члана 65. Закона у целини.



Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспореним одредбама Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, број 31/11) прописано: да се актом Адвокатске коморе Србије, у складу са њеним статутом, могу основати и друге Адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије (члан 64. став 3); да се актом из става 3. овог члана одређују седиште, подручје, надлежности, пренос јавних овлашћења и друга питања од значаја за рад новоосноване адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије (члан 64. став 4); да је Адвокатска комора Србије одговорна за законито и правилно вршење јавних овлашћења и да је овлашћена да предузима мере ради отклањања уочених недостатака у вршењу јавних овлашћења или рада органа адвокатских комора у њеном саставу, укључујући и одузимање јавних овлашћења, у складу са овим законом и Статутом Адвокатске коморе Србије (члан 65. став 4); да су органи Адвокатске коморе Србије Скупштина, Управни одбор, Надзорни одбор, председник, један или више потпредседника, дисциплински суд, дисциплински тужилац, савет и други органи утврђени Статутом Адвокатске коморе Србије, да једно лице не може обављати више од једне функције у органима Адвокатске коморе Србије, осим ако овим законом или статутом Адвокатске коморе Србије није другачије одређено и да се поступак избора, трајање мандата, опозив, делокруг рада и састав органа и број потпредседника одређују Статутом Адвокатске коморе Србије (чл. 67); да су органи адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије скупштина, управни одбор, надзорни одбор, председник, дисциплински суд, дисциплински тужилац и други органи утврђени статутом Адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије, да се начин предлагања и избор кандидата, разлози и начин њиховог опозива, трајање мандата, делокруг рада и састав органа уређују статутом адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије, да једно лице не може обављати више од једне функције у органима адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије, осим ако овим законом, Статутом Адвокатске коморе Србије, или статутом адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије није другачије одређено и да се скупштина адвокатске коморе сазива најмање једном годишње (члан 69); да ће се Статут и други општи акти Адвокатске коморе Србије донети у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, да ће адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије донети своје статуте и друге опште акте у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, да ако адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије не донесу своје статуте и опште акте у року из става 2. овог члана, непосредно ће се примењивати статут и општи акти Адвокатске коморе Србије, те да ће се до доношења статута и општих аката из ст 1. и 2. овог члана, примењивати важећи статут и друга општа акта који нису у супротности са овим законом (члан 88); да је Управни одбор Адвокатске коморе Србије дужан да распише изборе за све органе Адвокатске коморе Србије у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона и да ће до избора органа Адвокатске коморе Србије у складу са ставом 1. овог члана, надлежности тих органа обављати постојећи органи Адвокатске коморе Србије (члан 89).

Уставом Републике Србије је утврђено: да се свакоме, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ и 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 (члан 67. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, уставност и законитост, остваривање и заштиту слобода и права грађана, систем обављања појединих привредних и других делатности, организацију, надлежност и рад републичких органа и друге односе од интереса за Републику Србију (члан 97. тач. 2, 6, 16. и 17); да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (члан 122); да Влада усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом (члан 123. став 1. тачка 5); да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади (члан 136. став 1); да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе и да се поједина јавна овлашћења законом могу поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (члан 137. ст. 1. и 2); да поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика (члан 168. став 1); да је правни поредак Републике јединствен (члан 194. став 1).

У одговору Народне скупштине који је достављен на захтев Уставног суда, поводом оспоравања уставности одредаба члана 64. став 4. и члана 65. став 5. Закона о адвокатури, наводи се да Устав у члану 67. гарантује свим грађанима право на правну помоћ и да правну помоћ пружа адвокатура као самостална и независна служба у складу са законом. Даље се наводи да је право на правну помоћ гарантовано и Универзалном декларацијом Уједињених нација о људским правима, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и низом других међународних докумената, те да су саставни део права на правну помоћ коју пружа адвокат и гаранција тог права садржани у слободи организовања адвоката у адвокатску комору као самосталну, независну и професионалну организацију. Заштита Уставом гарантованог права на правну помоћ, у складу са међународно преузетим обавезама, како се наводи у одговору, обезбеђена је доношењем Закона о адвокатури којим су утврђени правни положај, задаци, услови за бављење адвокатуром и начин организовања адвокатских комора, тако што је законодавац у више одредаба Закона нагласио самосталност и независност адвоката, адвокатуре и адвокатске коморе као обавезног, самосталног и независног удружења адвоката. Полазећи од тога да је чланом 67. Устава адвокатура одређена као самостална и независна служба која пружа правну помоћ и да се ова одредба Устава налази у поглављу људских права и слобода, у одговору се наводи да се уставност ове одредбе Закона не може посматрати и оцењивати у односу на члан 137. Устава, будући да тај члан Устава уређује поверавање надлежности и давање овлашћења из надлежности Републике

Србије која је утврђена чланом 97. Устава. У том смислу, другачије уређење ове области, осим оног предвиђеног Законом о адвокатури, представљало би „установљење концепта државне адвокатуре“, што је, по схватању доносиоца, у супротности са чланом 67. Устава и обавезама Републике Србије преузете потврђеним међународним уговорима. Стога Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, како се наводи у одговору, „врше јавна овлашћења“ у области адвокатуре у складу са Законом о адвокатури и Статутом Адвокатске коморе Србије. Како према Закону о адвокатури, у Републици постоји Адвокатска комора Србије као самостална и независна организација адвоката у чијем саставу је девет адвокатских комора, то је и у хијерархији права и овлашћења Адвокатска комора Србије, као национална и независна организација адвоката, једина одговорна за законито и правилно вршење јавних овлашћења, и као таква, једино и овлашћена да предузима мере ради отклањања уочених недостатака у вршењу јавних овлашћења, укључујући и одузимање јавних овлашћења. У том смислу члан 65. Закона којим су уређена јавна овлашћења Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу на системски начин уређује унутрашње односе између ових комора чиме се, како се наводи, управо обезбеђује самосталност адвокатуре, у складу са чланом 67. Устава. Наиме, самосталност и независност адвокатских комора, како се наводи, огледа се у њиховом положају према државним органима, а не у унутрашњем односу – односу адвокатских комора према Адвокатској комори Србије у чијем су саставу. Стога се давањем овлашћења Адвокатској комори Србије за предузимање мера, укључујући и одузимање јавних овлашћења, а што се ближе дефинише Статутом Адвокатске коморе Србије, ни на који начин не повређују одредбе чл. 123, 136. и 137. Устава, него се управо на законом и Статутом дефинисан начин, у циљу очувања правног система и поштовања закона, обезбеђује законитост рада адвокатских комора у саставу Адвокатске коморе Србије, с једне стране, и самосталност и независност адвокатуре у односу на државне органе, са друге стране. Из наведених разлога, по мишљењу доносиоца, одредбе чл. 97, 136. и 137. Устава, а у вези са одредбама Закона о Влади и Закона о државној управи, не могу се применити на адвокатуру, будући да се односе на органе државне управе и поверавање јавних овлашћења, које имају органи државне управе другим лицима. Ускраћивањем права Адвокатској комори Србије да одузима јавна овлашћења у складу са Законом о адвокатури и Статутом, ова комора би, како се наводи у одговору, била онемогућена да обезбеди законито и правилно вршење јавних овлашћења од стране адвокатских комора у њеном саставу, за које је она одговорна, те би у том случају наведену надлежност имао неки други орган изван адвокатуре (Влада или Министарство правде), чиме би, како наводе, дошло до повреде члана 67. став 2. Устава који одређује адвокатуру као самосталну и независну службу.

Пошто се поводом оспорених одредаба члана 64. став 4. и члана 65. став 4. Закона о адвокатури као спорно поставља, у основи, исто уставноправно питање – каква је правна природа јавних овлашћења за која је Законом одређено да их врше Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном

саставу, то је Уставни суд у односу на наведене одредбе вршио јединствену оцену основаности навода, са једне стране предлагача и иницијатора, и, са друге стране, доносиоца оспореног акта.

Уставни суд указује да је према одредби члана 97. тачка 2. Устава, Република Србија надлежна да уређује и обезбеђује, између осталог, и остваривање и заштиту слобода и права грађана, што значи да је и остваривање Уставом зајемченог права на правну помоћ, коју сагласно одредби члана 67. став 2. Устава пружају адвокатура као самостална и независна служба и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у надлежности Републике. Стога, по оцени Уставног суда, јавна овлашћења која сагласно Закону о адвокатури врше Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, представљају одређена овлашћења (послове) Републике (државе), чије обављање држава поверава овим организацијама које су чланом 63. став 1. истог закона дефинисане као професионалне организације адвоката. У складу са наведеним, законско одређење да адвокатске коморе врше таксативно набројана јавна овлашћења може имати једино значење поверавања јавних овлашћења у смислу одредаба члана 137. Устава. Приликом изнете оцене, Уставни суд је имао у виду и да је појам „јавног овлашћења“ Уставом утврђени појам, и то управо и једино одредбама члана 137. Устава, које се налазе у оквиру поглавља којим су утврђени положај и послови државне управе као дела извршне власти, те да је овим уставним одредбама одређено да се законом поједини послови из надлежности Републике Србије могу поверити аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, а поједина јавна овлашћења – предузећима, установама, организацијама и појединцима, као и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима, при чему је интерес ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, Уставом опредељени циљ поверавања „државних“ послова и овлашћења „недржавним“ субјектима. С обзиром на претходно наведено, вршење јавних овлашћења може имати само значење одређено одредбама члана 137. Устава. Полазећи од изложеног, Уставни суд оцењује да се не могу прихватити као уставноправно утемељени наводи из одговора доносиоца да се оспорене одредбе не могу ценити у односу на члан 137. Устава, јер је чланом 67. Устава који се налази у поглављу којим се јемче слободе и права грађана, утврђено да је адвокатура самостална и независна служба. Наиме, Уставни суд указује да је неспоран Уставом утврђени положај адвокатури као самосталне и независне службе, а који је искључиво у функцији обезбеђивања права на правну помоћ коју Устав јемчи свакоме, те да су управо у интересу остваривања овог зајемченог права поједина јавна овлашћења Законом о адвокатури, сагласно Уставу, поверена адвокатским коморама. У том смислу и чланом 67. Устава зајемчена независност адвокатури, по схватању Суда, представља у суштини ограничење државе да се „меша“ у послове које ова служба, сагласно Уставу, обавља, односно у послове пружања правне помоћи. Стога се не може као основано прихватити

становиште доносиоца оспореног закона да уставни положај адвокатури има за последицу другачије значење вршења јавног овлашћења од оног које је утврђено чланом 137. Устава, јер за такво становиште нема упоришта у уставним нормама.

Како према оцени Уставног суда, јавна овлашћења из члана 65. ст. 1. до 3. Закона о адвокатури представљају јавна овлашћења чије вршење држава поверава адвокатским коморама као „недржавним“ организацијама, то следи да се ова овлашћења могу поверити, а доследно томе и одузети, само законом, а не актима ниже правне снаге. Такође, ималац јавног овлашћења не може располагати јавним овлашћењем које му је поверено, нити се законом једном имаоцу јавног овлашћења може дати право да одлучује о „преносу“ јавних овлашћења на друге имаоце јавног овлашћења, без обзира на њихов међусобни однос.

С обзиром на наведено, Уставни суд је у односу на оспорену одредбу члана 64. став 4. Закона о адвокатури утврдио да су одредбама члана 65. ст. 1. и 3. овог закона поверена јавна овлашћења адвокатским коморама у саставу Адвокатске коморе Србије. То значи да су та јавна овлашћења поверена како адвокатским коморама наведеним у члану 64. став 1. тач. 1) до 9) Закона, постојећим у време ступања на снагу Закона, тако и свакој адвокатској комори која буде била основана у саставу Адвокатске коморе Србије. Сагласно томе, Уставни суд је оценио да нема уставног основа да се актом Адвокатске коморе Србије којим се оснива нова адвокатска комора у њеном саставу, као актом ниже правне снаге од закона, „преносе јавна овлашћења“, како је то предвиђено оспореном одредбом, нити има основа да један ималац јавног овлашћења преноси јавна овлашћења другом имаоцу. Истовремено, Уставни суд истиче да новооснована адвокатска комора на основу самог Закона почетком рада почиње да врши и Законом поверена јавна овлашћења за подручје за које је основана. На темељу изнетог, Уставни суд је утврдио да одредба члана 64. став 4. Закона о адвокатури, у делу који гласи: „пренос јавних овлашћења“, није у сагласности са одредбом члана 137. став 2. Устава.

Такође, према становишту Уставног суда, с обзиром на то да се поверавањем јавних овлашћења и појединих послова, део послова извршне власти коју сагласно Уставу врше Влада као носилац извршне власти и органи државне управе, поверава другим субјектима, то значи да ови субјекти – имаоци јавних овлашћења, поверене послове и овлашћења врше уместо и у име надлежног органа државне управе. Отуда држава и њени надлежни органи извршне власти и након поверавања појединих послова и овлашћења остају одговорни за њихово вршење, што даље има за последицу да само орган државне управе из чије надлежности су законом поједини послови и овлашћења поверени имаоцима јавних овлашћења може вршити надзор и предузимати мере за њихово законито, правилно и благовремено вршење. Из изнетих разлога, Уставни суд је утврдио да нема уставноправног основа да се један ималац јавног овлашћења учини одговорним за законито и правилно вршење јавних овлашћења других ималаца, нити да се овласти



да према њима предузима мере ради отклањања уочених недостатака у вршењу јавних овлашћења, а како је то учињено оспореном одредбом члана 65. став 4. Закона о адвокатури. Поред тога, када је реч о прописивању мера које се могу предузети у случају невршења повереног јавног овлашћења или његовог неправилног или неблаговременог вршења, а које према оспореној одредби члана 65. став 4. Закона укључују и одузимање јавног овлашћења адвокатским коморама у саставу Адвокатске коморе Србије, Уставни суд, поред претходно изнетог, налази да се, полазећи од одредбе члана 194. став 1. Устава којом је утврђено да је правни поредак јединствен, приликом оцене уставности оспорене одредбе члана 65. Закона морају имати у виду и одредбе Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/09 и 95/10), којим се на системски начин уређују, поред осталог, питања која се односе на имаоце јавних овлашћења (одредбе главе VI Закона), међу којима је и надзор над њиховим радом. Овим одредбама Закона о државној управи је предвиђено да надзорни орган државне управе, осим општих овлашћења у вршењу надзора прописаних тим законом, као посебно овлашћење према имаоцу јавног овлашћења може предузети само меру преузимања извршења посла најдуже на 120 дана, када у вршењу надзора над његовим радом утврди да се и поред вишеструких упозорења поверени посао не врши уопште или се не врши правилно и благовремено (члан 56). Дакле, пошто из Уставом утврђеног начина поверавања појединих послова и јавних овлашћења – законом, произлази да је једино законом могуће и одузети поверени посао, односно јавно овлашћење, то ни Закон о државној управи не даје право надзорном органу државне управе да својом одлуком имаоцу јавног овлашћења одузме поверено јавно овлашћење, а и преузимање посла, односно овлашћења од имаоца је ограничено на најдуже 120 дана. Имајући у виду претходну оцену, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 65. став 4. Закона није у сагласности са одредбом члана 137. став 2. у вези са чланом 136. став 2. Устава, као ни са одредбом члана 194. став 1. Устава.

Одредбе чл. 67. и 69. Закона о адвокатури којима су одређени органи Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу, неспојивост функција, поступак избора органа, трајање мандата, опозив, делокруг рада и састав органа, по мишљењу предлагача и подносилаца иницијативе, представљају „задирање“ законодавца у унутрашње уређење адвокатских комора у делу у којем те коморе не врше јавна овлашћења. Стога су наведене одредбе Закона, како наводе, у супротности са уставним положајем адвокатури која је одредбом члана 67. Устава одређена као независна и самостална служба, а што, како наводе, претпоставља слободу одређивања и уређивања својих органа.

У вези са овим питањима у одговору се наводи да се одређивањем органа Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу на начин прописан у одредбама чл. 67. и 69. Закона не повређује члан 67. Устава, јер се самосталност и независност адвокатури као службе остварује организовањем адвоката у Адвокатску комору Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, као самосталне и независне организације адвоката,

доношењем општих аката од стране адвокатских комора и одлучивањем о пријему у адвокатуру и престанку права за бављење адвокатуром. Наиме, одређивањем органа адвокатских комора и упућивањем на статут адвокатске коморе којим се дефинише начин избора и дужина трајања мандата, како се наводи у одговору, је гаранција самосталности и независности адвокатуре и адвокатске коморе, као обавезне професионалне организације адвоката. Стога се оваквим законским решењем обезбеђује спречавање могућности одређивања недемократских модела органа управљања и одлучивања, као и јединство адвокатуре у организационом смислу.

Поводом ових навода предлагача и подносилаца иницијативе, Уставни суд је утврдио да је другим одредбама Закона прописано да се овим законом, поред осталог, уређује организација и рад адвокатских комора (члан 1), да се самосталност и независност адвокатуре остварује, поред осталог, организовањем адвоката у Адвокатску комору Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, као самосталне и независне организације адвоката и доношењем општих аката од стране адвокатских комора (члан 2. став 2. тач. 3) и 4)), као и да је одредбама чл. 63. до 74. Закона одређена правна природа адвокатских комора као самосталних и независних професионалних организација адвоката, које су надлежне за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса, у складу са законом и њиховим статутом, те да адвокатске коморе имају својство правног лица. Наведеним одредбама Закона предвиђено је постојање Адвокатске коморе Србије, као и адвокатских комора у њеном саставу (члан 64.); јавна овлашћења адвокатских комора (члан 65), послови адвокатске коморе (члан 66), а оспореним одредбама чл. 67. и 69. одређени су органи Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу. Одређивање законом да се самосталност и независност адвокатуре остварује, поред осталог, организовањем адвоката у одговарајуће коморе, поверавањем одговарајућих јавних овлашћења адвокатским коморама, те уређивањем одређених питања у вези са оснивањем и обављањем послова адвокатске коморе, поред осталог и одређивањем које органе има Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, како је то предвиђено оспореним одредбама члана 67. став 1. и члана 69. став 1. Закона, по оцени Суда, није у супротности са одредбама члана 67. Устава којим је утврђено да правну помоћ пружа адвокатура, као самостална и независна служба у складу са законом. Из наведене, као и других одредаба Устава којима је утврђена надлежност за уређивање система за обављање појединих привредних и других делатности, по схватању Суда, следи овлашћење законодавца да законом пропише услове за бављење адвокатуром, као и облике организовања адвоката у одговарајуће коморе и органе тих комора, како је то прописано оспореним одредбама закона. Ово посебно ако се има у виду да закон, поред Адвокатске коморе Србије, предвиђа и постојање више адвокатских комора у њеном саставу, па стога уређивање ових питања на начин предвиђен оспореним одредбама закона, по оцени Суда, представља ствар оцене целисходности да се одређена питања у вези са организовањем

и радом комора чије је оснивање предвиђено законом уреде на, у основи исти начин, прописивањем, поред осталог, које органе ове коморе, сагласно закону, имају. Како је оспореним одредбама Закона прописано да се поступак избора, трајање мандата, опозив, делокруг рада и састав органа, као и број потпредседника Адвокатске коморе Србије уређују Статутом Адвокатске коморе Србије (члан 67. став 3), односно да се начин предлагања и избора кандидата, разлози и начин њиховог опозива, трајање мандата, делокруг рада и састав органа у адвокатској комори у саставу Адвокатске коморе Србије уређују статутом те коморе (члан 69. став 2), Уставни суд је оценио да се оспореним члановима Закона, одређивањем на општи начин органа тих организација, али и прописивањем да се актима комора уређују питања у вези са избором и радом њихових органа, не доводи у питање Уставом утврђен положај адвокатуре као самосталне и независне службе. Наиме, како се ова питања, сагласно оспореним одредбама Закона, уређују статутом коморе који доносе њени чланови, те да закон не предвиђа давање сагласности било ког државног органа на овај акт коморе, односно одредбе статута којим се уређују ова питања, Уставни суд не налази да се овим одредбама Закона доводи у питање Уставом зајемчен положај адвокатуре као самосталне и независне службе. И одредбама члана 67. став 2. и члана 69. став 3. Закона којима се предвиђа да једно лице не може обављати више од једне функције у органима комора, по оцени Суда, не доводи се у питање Уставом утврђен положај адвокатуре, будући да је и овим одредбама Закона прописано да се та питања статутом комора могу уредити и на другачији начин. Полазећи од наведеног, као и да предлагач и подносиоци иницијативе не наводе било који ближи разлог којима се, по њиховом мишљењу, оспореним одредбама доводи у питање Уставом и међународним актима утврђен положај ове службе, већ уставност оспоравају једино констатацијом да се тим одредбама Закона ограничава независност и самосталност адвокатуре, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Закона, из разлога датих у предлогу и иницијативама, нису несагласне с Уставом.

И одредбе чл. 88. и 89. Закона оспоравају се наводом да доводе у питање Уставом утврђен положај адвокатуре као независне и самосталне службе, будући да питања уређена тим одредбама Закона, по схватању предлагача и подносилаца иницијатива, представљају питања која могу бити једино предмет аутономног уређивања адвокатских комора, односно њених чланова.

У одговору се наводи да су одредбе чл. 88. и 89. Закона о адвокатури одредбе прелазног карактера које одређују рокове за доношење општих аката адвокатских комора и избора за органе Адвокатске коморе Србије, те да се одредбом члана 89. Закона обезбеђује правна сигурност и ствара обавеза за Адвокатску комору Србије да распише изборе за органе коморе у законом прописаном року, а у циљу спречавања настанка правне празнине одређује да постојећи органи Адвокатске коморе обављају послове до спровођења избора.

Оспореним одредбама члана 88. Закона одређени су рокови за доношење статута и других општих аката Адвокатске коморе Србије и адвокатских



комора у саставу Адвокатске коморе Србије, прописано је да ће се, ако адвокатске коморе у саставу у предвиђеном року не донесу своје статуте и опште акте, непосредно примењивати статут и општи акти Адвокатске коморе Србије, као и да ће се до доношења статута и општих аката адвокатских комора у саставу Адвокатске коморе Србије примењивати важећи статут и општи акти који нису у супротности са овим законом. Одредбама члана 89. Закона прописана је обавеза Управног одбора Адвокатске коморе Србије да распише изборе за све органе те коморе у року од шест месеци од дана ступања на снагу закона, те да ће до избора надлежности тих органа обављати постојећи органи Адвокатске коморе Србије.

Уставни суд је утврдио да се оспорене одредбе чл. 88. и 89. Закона налазе у одељку прелазних и завршних одредби Закона, те да су наведеним одредбама у суштини уређена питања у вези са усклађивањем односа заснованих на раније важећем закону са решењима из новог – важећег Закона о адвокатури. Полазећи од правне природе наведених одредаба Закона, као прелазних одредаба, одређивање у ком року ће се извршити усклађивање статута и других општих аката адвокатских комора донетих на основу раније важећег закона, као и у ком року ће се предузети одговарајуће радње ради спровођења одредаба новог закона, по схватању Суда, сагласно Уставу, представља уређивање питања која су у искључивој надлежности законодавца. Наиме, одређивање до када ће се „толерисати“ односи успостављени на основу ранијег закона, односно од када ће се на одређене односе примењивати нови закон, а што представља садржину оспорених одредаба Закона, по оцени Суда, ствар је законодавне политике изражене кроз тзв. прелазне одредбе закона и не може бити предмет одлучивања било ког другог субјекта, па ни адвокатских комора како се то наводи у предлогу и поднетим иницијативама. Указивање на евентуалне проблеме у вези са решењима садржаним у наведеном одредбама Закона, које предлагач и подносиоци иницијативе истичу, по оцени Суда, ствар је примене Закона, о чему Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује.

Полазећи од наведеног, Уставни суд није нашао основа за утврђивање неуставности по предлогу, односно за покретање поступка за оцену уставности по иницијативи оспорених одредаба чл. 67, 69, 88. и 89. Закона о адвокатури, па је, сагласно одредбама члана 45. тачка 14) и члана 53. став 2. Закона о Уставном суду у овом делу одбио предлог и одбацио иницијативу.

Пошто је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта донетог, односно радње предузете на основу оспорене одредбе члана 65. став 4. Закона.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 14) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 64. став 4. Закона о адвокатури у делу који гласи: „пренос јавних овлашћења“ и члана 65. став 4. истог закона престају да важе даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УЗ-163/2011 од 23. фебруара 2012. године („Службени гласник РС“, број 24/12)

**Закон о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05)  
– члан 112. и члан 118. став 4.**

**Услови за заснивање радног односа. Пријем кандидата без конкурса.  
Губитак звања престанком радног односа.**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 112. и члана 118. став 4. Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05).

2. Обуставља се поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 110. став 1. тачка 1. Закона из тачке 1.

3. Одбацује се захтев за оцењивање уставности члана 111. Закона из тачке 1.

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 110. став 1. тачка 1), чл. 111. и 112. и члана 118. став 4. Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05). У иницијативи се наводи да је одредба члана 110. став 1. тачка 1) Закона, којом је прописано да лице које се прима у радни однос у Министарству, поред општих услова за пријем у радни однос у државном органу, мора да испуњава и посебне услове, и то да буде држављанин Србије и Црне Горе са пребивалиштем, односно боравиштем у Републици Србији, несагласна са Уставом Републике Србије из разлога што је Република Црна Гора прогласила своју државност 3. јуна 2006. године, а и противречна је и одредби тачке 6) истог члана Закона којом је прописано да лице које се прима у радни однос у Министарству не може да има двојно држављанство. Одредба члана 111. Закона, којом је прописано 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 извршавања задатака у полицији, по мишљењу иницијатора ствара простор за произвољно

поступање полиције приликом пријема одређеног лица у радни однос, с обзиром на чињеницу да је дискреционо право полиције да одлучује о томе да ли ће о одређеном лицу прикупљати податке на основу којих се утврђују безбедносне сметње за извршавање задатака у полицији. Одредба члана 112. Закона којом је прописан начин заснивања радног односа, по мишљењу иницијатора, супротна је одредби члана 21. став 1. Устава, јер дискриминише остале грађане у погледу доступности свих радних места свима под једнаким условима и подстиче непотизам приликом запошљавања. Одредба члана 118. став 4. Закона, којом је прописано да запослени губи звање престанком радног односа у Министарству, оспорава се из разлога што је у супротности са одредбом члана 32. став 4. истог закона према којој униформу полицијског службеника на прописан начин, могу на државним приредбама и свечаностима, стручним скуповима ветерана и на сахранама активних и пензионисаних службеника полиције, да носе и пензионисани полицијски службеници.

У претходном поступку Уставни суд је утврдио да Закон о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05) који је донет 2005. године, није усаглашаван 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 на основу одредаба важећег Устава. Оспореним одредбама Закона о полицији прописано је: да лице које се прима у радни однос у Министарству унутрашњих послова, поред општих услова за пријем у радни однос у државном органу, мора да испуњава и посебне услове, и то да је држављанин Србије и Црне Горе са пребивалиштем, односно боравиштем у Републици Србији (члан 110. став 1. тачка 1)); да полиција може о лицу које жели да заснује радни однос у Министарству ради извршавања задатака у полицији да прикупља податке уз писану 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 радног места, као и података које кандидат за заснивање радног односа даје у поступку заснивања радног односа (члан 111); да се радни однос у Министарству заснива путем конкурса, да конкурс није обавезан за пријем у полицију полицијских службеника, као и да Влада уредбом може утврдити и друга радна места у Министарству која се попуњавају без објављивања конкурса (члан 112); да запослени губи звање престанком радног односа у Министарству (члан 118. став 4).

Уставом Републике Србије утврђено је: да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, те 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 (члан 18. ст. 1. и 2);

да су сви једнаки пред Уставом и законом, да свако има 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 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 безбедност грађана Републике Србије и систем у области радних односа (члан 97. тач. 4. и 8); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Имајући у виду да је одредба члана 110. став 1. тачка 1) основног текста Закона измењена одредбом члана 12. Закона о изменама и допунама Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 92/11), тако што је прописано да лице које се прима у радни однос у Министарству, поред општих услова за пријем у радни однос у државном органу, мора да има пребивалиште у Републици Србији, чиме је усаглашена са важећим Уставом, као и да Уставни суд није оценио да због последица неуставности треба донети одлуку због тога што нису отклоњене последице неуставности, обуставио је поступак за утврђивање неуставности оспорене одредбе члана 110. став 1. тачка 1) оспореног Закона о полицији, сагласно одредби члана 57. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07 и 99/11), одлучујући као у тачки 2. изреке.

Уставни суд је одбацио иницијативу за оцену уставности одредаба члана 112. Закона којима је прописан начин заснивања радног односа у Министарству, из разлога што је законодавац, полазећи од уставних овлашћења утврђених у одредбама члана 97. тач. 4. и 8. Устава, прописао правило да се радни однос у Министарству унутрашњих послова заснива путем конкурса, као и могућност да се без јавног конкурса у радни однос примају полицијски службеници који раде на специфичним пословима који захтевају посебне услове за њихово обављање и сходно томе наведена лица имају посебан третман приликом запошљавања у полицији. На овај начин се оспореним чланом Закона не нарушавају уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава и зајемчено право на рад и доступност свих радних места под једнаким условима из члана 60. Устава. Ово стога што се, према члану 60. став 1. Устава, право на рад јемчи у складу са законом, што значи да је законодавац овлашћен да, уређујући начин и остваривање права на рад, пропише да се одређене категорије запослених као што су полицијски службеници могу примити у радни однос мимо конкурса. Како је начин примања у радни однос прилагођен специфичним потребама односног министарства у обављању послова на заштити људи и имовине и како су наведени послови доступни свима који испуњавају прописане услове, то оспорени члан Закона не ствара дискриминацију међу грађанима, нити им ограничава доступност радног места под једнаким условима.

У погледу навода подносиоца иницијативе да формулација из члана 112. Закона у пракси ствара простор за могуће корупције, злоупотребе положаја приликом запошљавања и непотизам, Уставни суд, према члану 167. Устава, није надлежан да одлучује о начину примене оспорене одредбе Закона.

Уставни суд, је такође, одбацио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 118. став 4. Закона, имајући у виду да је оспорена одредба донета у границама уставних овлашћења законодавца садржаних у одредбама члана 97. тач. 4. и 8. Устава. Наиме, законодавац је полазећи од својих уставних овлашћења прописао врсту, услове и начин стицања и губитка звања овлашћених службених лица и полицијских службеника, при чему је оспорено решење из члана 118. став 4. Закона према коме се звање губи престанком радног односа у Министарству, дакле даном престанка својства запосленог логична последица чињенице да је звање везано за службени статус запосленог у полицији, а не за његово лично својство. У вези са наводима подносиоца представке да је оспорена одредба Закона директно супротна одредбама члана 32. ст. 2. и 4. наведеног закона, Уставни суд, према одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну усклађеност појединих одредаба општих правних аката као у конкретном случају.

Будући да је Уставни суд нашао да је иницијатива неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности оспорених одредаба Закона, иницијативу је одбацио сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 1. изреке.

О уставности члана 111. Закона о полицији, Уставни суд је већ одлучивао у предмету ИУз-13/2008 и на седници одржаној 15. јула 2010. године донео Решење којим, поред осталог, није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности оспореног члана Закона. Оцењујући члан 111. Закона, Уставни суд је изразио став да су послови који се обављају у Министарству унутрашњих послова по својој природи специфични, као и да те послове обављају службена лица и запослени на одређеним дужностима са посебним радно-правним статусом, па је сагласно томе, приликом пријема у радни однос предвиђено прикупљање података на основу којих се утврђује подобност одређених лица за извршавање најсложенијих задатака у полицији, што је сагласно овлашћењима законодавца из члана 97. тач. 4. и 8. Устава да уреди рад Министарства унутрашњих послова као републичког органа, као и да у оквиру наведених уставних овлашћења пропише посебне услове за пријем у радни однос одређених лица на начин како је то регулисано оспореним чланом Закона.

Имајући у виду да се у конкретном случају ради о захтеву за оцењивање уставности одредбе Закона о којој је Уставни суд већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је овај захтев одбацио као у тачки 3. изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 46. тач. 5), 7) и 8) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног

суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08 и 76/11), Велико веће Уставног суда је донело Решење као у изреци.

Решење IУз-1536/2010 од 23. фебруара 2012. године

**Закон о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву  
(„Службени гласник РС“, број 101/10)  
– члан 7. став 1.**

**Преиспитивање одлука о избору заменика јавних тужилаца и предлога за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца због повреде поступка у доношењу одлука**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 7. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/10), у делу који гласи: „односно постојања разлога који указују на повреду поступка у доношењу одлуке о избору појединог заменика јавног тужиоца или предлогу за избор појединог јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца“, није у сагласности са Уставом.

**О б р а з л о ж е њ е**

Поступајући по поднетим иницијативама за покретање поступка за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/10), Уставни суд је, на седници одржаној 15. децембра 2011. године, донео Решење којим није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 1, 2, и 6, члана 7. ст. 2. до 4. и чл. 8. и 9. Закона наведеног у изреци, али је покренуо поступак за оцену уставности члана 7. став 1. истог закона, у делу који гласи:

„односно постојања разлога који указују на повреду поступка у доношењу одлуке о избору појединог заменика јавног тужиоца или предлогу за избор појединог јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца“.

Уставни суд је у Решењу о покретању поступка за оцену уставности одредбе члана 7. став 1. *in fine* Закона, као спорна означио следећа уставно-правна питања: да ли се преиспитивањем одлука о избору заменика јавних тужилаца и предлога одлука о избору јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који се први пут бирају, због повреде поступка, нарушава начело правне сигурности зајемчено чланом 36. став 1. Устава; да ли је увођење новог разлога за разрешење јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца у



виду повреде поступка од стране првог састава Државног већа тужилаца, у складу са правном природом института разрешења носиоца јавне функције, која подразумева постојање субјективних разлога за разрешење и да ли се увођењем посебног основа за покретање поступка за разрешење због повреде поступка само за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца који су изабрани или предложени за избор од првог састава Државног већа тужилаца, врши дискриминација у односу на све друге јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца који ће бити бирани по одредбама овог закона, чиме се крши начело забране дискриминације из члана 21. став 2. Устава.

Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини, уз одређивање рока од 15 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 („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), стекли су се услови да Суд настави поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву донела је Народна скупштина, на седници од 29. децембра 2010. године. Закон је ступио на снагу 30. децембра 2010. године, а објављен је у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 101/10. Уставни основ за доношење оспореног Закона садржан је у члану 157. став 1. Устава, према коме се оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују законом, члану 159. ст. 5. и 7. Устава, према коме Народна скупштина на предлог Државног већа тужилаца бира за заменика јавног тужиоца лице које се први пут бира на ову функцију, односно да Државно веће тужилаца, у складу са законом, бира заменике јавног тужиоца за трајно обављање ове функције у истом или другом јавном тужилаштву, као и у члану 161. став 5. Устава према коме се поступак, основи и разлози за престанак функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, уређују законом.

Одредбом члана 7. став 1. Закона је прописано да ће стални састав Државног већа тужилаца преиспитати одлуке првог састава Државног већа тужилаца о избору заменика јавних тужилаца на сталну функцију, односно одлуке о предлогу за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који се први пут бирају, ради утврђивања постојања разлога који указују на сумњу у стручност, оспособљеност и достојност појединог јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, односно постојања разлога који указују на повреду поступка у доношењу одлуке о избору појединог заменика јавног тужиоца или предлогу за избор појединог јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. Уставни суд је Решењем покренуо поступак за оцену уставности наведене одредбе Закона само у делу ове одредбе која се односи на преиспитивање одлука првог састава Државног већа тужилаца о избору заменика јавних тужилаца на сталну функцију, односно одлука о предлогу за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који се први пут бирају, због постојања разлога који указују на повреду поступка у доношењу одлуке о избору.

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, 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. 1. до 3); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (члан 36. став 1); да се оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују 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 и 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 јавном тужиоцу и заменику тужиоца престаје функција на њихов захтев, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом прописаних разлога, да јавном тужиоцу функција престаје и ако не буде поново изабран, а заменику јавног тужиоца, ако не буде изабран на сталну функцију, да одлуку о престанку функције јавног тужиоца, у складу са законом доноси Народна скупштина, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Владе, да одлуку о престанку функције заменика јавног тужиоца, у складу са законом, доноси Државно веће тужилаца, да против одлуке о престанку функције јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу уложити жалбу Уставном суду, да изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе, да се поступак, основи и разлози за престанак функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, уређују законом (члан 161).

Из наведеног следи да је одредбом члана 7. став 1. Закона предвиђено преиспитивање одлука првог састава Државног већа тужилаца о избору заменика јавних тужилаца на сталну функцију и одлука о предлогу за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који се први пут бирају, из два разлога. Први разлог због кога се наведене одлуке могу преиспитивати пред сталним саставом Државног већа тужилаца је постојања разлога који указују на сумњу у стручност, оспособљеност и достојност појединог јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, а други је постојања разлога који



указују на повреду поступка у доношењу ових одлука. У односу на прву врсту разлога за преиспитивање одлука о избору заменика јавних тужилаца на сталну функцију и предлога за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који се први пут бирају, а односе се на разлоге који указују на сумњу у стручност, оспособљеност и достојност изабраног јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца, Уставни суд није нашао основа за покретање поступка за утврђивање неуставности члана 7. став 1. Закона у наведеном делу ове одредбе, из разлога које је навео у образложењу Решења ИУз-1633/2010 од 15. децембра 2011. године.

Међутим, што се тиче друге врсте разлога који се утврђују у поступку преиспитивања одлука о избору заменика јавних тужилаца на сталну функцију, односно одлука о предлогу за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који се први пут бирају, а прописани су чланом 7. став 1. in fine Закона и односе се на сумњу у повреду спроведеног поступка избора, односно предлагања избора појединог јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца који је спровео први састав Државног већа тужилаца, без учешћа лица о чијем избору се одлучивало, Уставни суд указује да се на прописан начин уводи разлог за разрешење судије који није могао бити скривљен од стране изабраног јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца и који се не односи на његове личне квалитете за обављање јавнотужилачке функције, што у основи представља разлоге на којима се правни институт разрешења и заснива. Наиме, разлози за разрешење јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца никако се не могу односити у процесном смислу на време вођења поступка у коме је носилац јавнотужилачке функције изабран на ту функцију, и то у односу на евентуалне повреде поступка које је скривио орган који је поступак спровео и за које јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца не може сносити никакву одговорност. Другим речима, не може сумња у повреду правила процедуре представљати легитимни законски разлог за покретање поступка за разрешење. На тај начин би, према оцени Уставног суда, дошло и до повреде начела правне сигурности из члана 36. Устава, јер се у конкретном случају ради о доношењу одлуке која може бити неповољнија за учесника у поступку и представљати посебан основ за покретање поступка за његово разрешење, а из разлога што орган који је водио поступак није поштовао правила процедуре, на које учесник у поступку није могао да утиче, нити их је он скривио. Имајући у виду да је овакав вид преиспитивања одлука предвиђен само у поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца о избору заменика јавних тужилаца на сталну функцију и предлагања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који се први пут бирају и да би се сумња у поступак избора односила само на јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца који се по први пут бирају у складу са Законом о јавном тужилаштву из 2008. године, и ни у једном другом поступку избора носилаца јавнотужилачке функције, то Уставни суд констатује да би се оваквим преиспитивањем одлука првог састава Државног већа тужилаца нарушило и уставно начело забране дискриминације из члана 21. Устава, јер би само ти јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца били изложени

преиспитивању одлука о њиховом избору због сумње у повреду поступка који је водио надлежни орган, а на које ова лица нису имала никаквог утицаја.

Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да одредба члана 7. став 1. Закона, у делу који гласи: „односно постојања разлога који указују на повреду поступка у доношењу одлуке о избору појединог заменика јавног тужиоца или предлогу за избор појединог јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца“, није у сагласности са одредбама члана 21. став 2. и члана 36. став 1. Устава, којима су свима гарантована права на једнаку законску заштиту, без дискриминације и на једнаку заштиту права пред државним органима, као и са правном природом разлога за разрешење јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, који подразумева постојање субјективних, а не објективних разлога који до њега могу довести.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

У складу са одредбом члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ престаје да важи одредба члана 7. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву, у делу који гласи: „односно постојања разлога који указују на повреду поступка у доношењу одлуке о избору појединог заменика јавног тужиоца или предлогу за избор појединог јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца“.

Одлука ПУз-1633/2010 од 22. марта 2012. године („Службени гласник РС“, број 38/12)

### **Закон о порезима на имовину**

(„Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04)

– члан 38а

**Прописивање плаћања пореза и подношења доказа о плаћеном порезу као додатног услова за стицање права својине на непокретности**

Уставни суд у донео је

### **О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 38а Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04) није у сагласности с Уставом.

### **О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднети су предлог и више иницијатива за оцену уставности одредбе члана 38а Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04), која је уведена у основни текст Закона

о порезима на имовину са претходним изменама и допунама, чланом 28. Закона о изменама и допунама Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, број 135/04).

Предлогом Адвокатске коморе Војводине оспоравају се уставност и сагласност са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима одредбе члана 38а Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04), којом је прописано да се упис права на непокретности у земљишним, катастарским и другим јавним књигама не може вршити без доказа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно о плаћеном порезу на наслеђе и поклон. Уставност ове законске одредбе доводи се у питање са становишта одредаба чл. 58, 59, 86. и 91. Устава Републике Србије из којих, по наводима предлагача, проистиче да су јасно разграничени право на имовину, право својине и право на наслеђе од обавезе плаћања пореза, те да се право стицања својине, односно право наслеђивања ни на који начин не може условљавати плаћањем пореза. У том смислу, предлагач истиче да се својина и наслеђе стичу независно од испуњености обавезе плаћања пореза, а наводи и да је одредбама Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90 и „Службени лист СРЈ“, број 29/06) прописан начин стицања права својине на непокретностима, тако што је чланом 33. тог закона предвиђено да се на основу правног посла право својине на непокретности стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом. Према наводима предлагача, законодавац није Уставом овлашћен да посебним законом којим се уређује област пореза, прописује плаћање пореза као додатан услов за стицање права својине, односно за упис права својине у земљишним и катастарским књигама, будући да то није учинио општим Законом о основама својинскоправних односа, нити Законом о облигационим односима, као ни посебним Законом о промету непокретности. Поред тога, предлагач истиче да такав услов не прописује ни Закон о наслеђивању, као ни Закон о државном премеру и катастру. У прилог свог мишљења наводи да су Законом о пореском поступку и пореској администрацији већ предвиђени инструменти принудне наплате неплаћеног пореза (тј. заплена и продаја имовине пореског обвезника), а предвиђене су и кривичноправне и прекршајне санкције. Из овог разлога, предлагач сматра да није потребно, нити је у складу са Уставом да се, поред предвиђених пореских инструмената наплате неплаћеног пореза, оспореном одредбом Закона уводи као додатни услов за упис права својине у јавним књигама – претходно плаћање пореза.

Поднетим иницијативама се оспорава уставност одредбе члана 38а Закона о порезима на имовину у односу на одредбе чл. 58. и 59. Устава, а од Уставног суда се тражи и оцена сагласности наведене одредбе Закона са Законом о основама својинскоправних односа. Подносиоци иницијатива, између осталог, наводе да се оспореном одредбом Закона о порезима на имовину директно ускрађује стицање права својине на непокретности, јер се упис у јавне евиденције непокретности условљава доказом о плаћеном

порезу. Из одредбе члана 58. став 4. Устава, по мишљењу иницијатора, произлази да се имовина може ограничити, односно одузети само у циљу наплате пореза, док у фази утврђивања пореске обавезе Устав не предвиђа могућност одузимања или ограничења имовине. Стога сматрају да је неуставно да се стицање својине унапред (тј. и пре утврђивања пореске обавезе) условљава на начин како је то учињено оспореном одредбом Закона. Такође истичу да је оспорена одредба Закона несагласна и одредби члана 59. став 1. Устава којом се јемчи право наслеђивања, у складу са законом, као и одредби члана 59. став 2. Устава којом је предвиђено да право наслеђивања не може бити искључено или ограничено због неиспуњавања јавних обавеза.

Иницијативом једног од подносилаца оспорава се уставност одредбе члана 38а Закона о порезима на имовину истицањем да је та одредба несагласна одредбама члана 58. ст. 1. и 4. Устава које се односе на својину, односно имовину стечену на основу закона. Наиме, полазећи од тога да се наведене одредбе Устава односе само на постојећу (тј. стечену) имовину, иницијатор сматра да се оспореном законском одредбом не могу прописивати ограничења у стицању имовине. Поред тога, иницијатор истиче да је Законом о основама својинскоправних односа прописано да се стицање, заштита и престанак права својине уређују законом и да се право својине може одузети или ограничити само у складу са Уставом и законом, те да се стиче по самом закону, на основу правног посла и наслеђивањем као и одлуком државног органа, на начин и под условима одређеним законом. Такође, наводи да је овим законом предвиђено да се на основу правног посла право својине на непокретности стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом, а да право својине које одређено лице има на ствари престаје кад друго лице стекне право својине на ту ствар. Имајући у виду наведено, иницијатор наводи да је законодавац, уређујући област стицања права својине на непокретностима, прописао само два услова, и то: 1) правни посао – као основ стицања и 2) упис права својине у јавну књигу или други одговарајући начин одређен законом – као начин стицања права. То значи, по мишљењу иницијатора, да се право својине на непокретности стиче у тренутку одговарајућег уписа права које је правним послом пренето са ранијег на новог власника непокретности, те се оспореном одредбом Закона ограничава Уставом загарантовано право својине, односно право власника да ствар држи, користи и њоме располаже, у складу са законом, јер је упис права својине у земљишне, катастарске и друге јавне књиге, односно стицање права својине условљено извршавањем прописане обавезе плаћања пореза. Овом иницијативом је од Уставног суда затражена и оцена међусобне сагласности оспорене одредбе Закона о порезима на имовину са Законом о основама својинскоправних односа.

Иницијативом која је поднета Уставном суду 29. августа 2011. године истиче се да је одредба идентичне садржине као и оспорена одредба члана 38а Закона била инкорпорисана у раније важећу одредбу члана 38. истог закона и да је бивши Савезни уставни суд својом Одлуком IУ број 176/98 од 26. јуна 2002. године утврдио да она није у сагласности са Уставом Савезне

Републике Југославије и Законом о основама својинскоправних односа, али да је, и поред тога, одредба исте садржине поново уграђена у оспорени члан 38а Закона о порезима на имовину. Према наводима овог иницијатора, Закон о порезима на имовину регулише материју опорезивања, а одредбом члана 38а Закона задире се у материју која је у потпуности регулисана Законом о основама својинскоправних односа. Наводећи разлоге оспоравања уставности наведене законске одредбе, који су у суштини истоветни као и код осталих иницијатора, овај иницијатор истиче да је оспорена одредба у супротности и са одредбом члана 58. став 2. Устава којом је прописано да се право својине може одузети и ограничити само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, те да ова уставна одредба не може бити основ за забрану уписа права својине у земљишне и друге јавне књиге без претходно плаћеног пореза на пренос апсолутних права или пореза на наслеђе и поклон. Поред тога, исти иницијатор сматра да је оспорена одредба Закона противна и одредби члана 86. став 1. Устава, према којој су сви облици својине равноправни, јер „док држава и јединице локалне самоуправе могу бити уписане у земљишне књиге као власници непокретности на основу неког правног посла, физичка лица то не могу без доказа о плаћеном порезу“, а што није услов за стицање права својине на непокретности на основу правног посла, сагласно члану 33. Закона о основама својинскоправних односа.

## II

У одговору Народне скупштине, који је, на захтев Уставног суда, достављен Суду 5. децембра 2010. године, наводи се да нема формалног ни суштинског основа да се доводи у питање уставност одредбе члана 38а Закона о порезима на имовину. Истиче се да доказ о плаћеном порезу представља само једну од правних чињеница потребних за упис права својине у јавним књигама и да то произлази из језичког значења оспорене одредбе. Ово из разлога јер се оспореном одредбом „уређује да се упис права врши уз прописани доказ, а не да се прописује ограничење права својине“, чиме се не доводи у питање само право на упис (када су за то испуњени прописани услови), нити право на наслеђивање, јер се не мењају и не ограничавају овлашћења која из права својине произлазе, нити се доводи у питање мирна државина непокретности. Доносилац акта сматра да лице које је позвано на наслеђе оспореном одредбом Закона није ни у чему ограничено у погледу права на наслеђе, као и да лице које има правни основ за стицање права својине овом одредбом није ни у чему ограничено у погледу стицања права и вршења власти на непокретној ствари, јер може да врши сва овлашћења која из права својине произлазе (да је држи, употребљава, прибира плодове, мења њену суштину, штити државину од сметања, као и да њоме располаже). Стога износи мишљење да се не може доводити у питање сагласност ове законске одредбе с одредбом члана 58. став 1. Устава којом се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, нити са одредбом члана 59. Устава којом се јемчи право наслеђивања у складу

са законом. Будући да одредба члана 58. став 4. Устава дозвољава одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, тим пре је могуће да се у истом циљу, као формални услов за упис права својине на непокретности у јавне књиге, захтева и доказ о плаћеном порезу. Такође, у одговору се истиче да, и поред тога што се права на непокретности стичу правним послом, основано се може довести у питање „оправданост става да не постоји право својине на непокретности у случају када није извршен упис у јавну књигу, али постоји ваљан правни посао о стицању својине (оверени уговор о куповини и продаји и сл.), као и предаја ствари у државину стицаоца“. Народна скупштина наводи да би се, у вези са тим, могло отворити и питање „могућности стицања права својине на подручјима на којима не постоје јавне књиге у које се право својине уписује, као и у случајевима у којима нису испуњене прописане техничке претпоставке за упис (нпр. зграда није снимљена, није сачињен план посебних делова зграде и сл.). Другим речима, могло би се поставити питање да „ако се власницима непокретности не сматрају лица која поседују ваљан правни основ за стицање непокретности и која имају државину на њима, која су лица власници тих непокретности?“. Из наведених разлога, оспореном одредбом члана 38а Закона не ограничава се стицање права својине наслеђем, односно правним послом, већ се уређује један од услова за упис тог права у јавним књигама, те се износи мишљење да се уређивање уписа права својине на непокретности, а у оквиру тога и начина стицања овог права може прописати у једном или више закона, као актима исте правне снаге, односно да није неопходно да све правне чињенице у оквиру тог уређивања пропише закон којим се уређује упис права на непокретностима. Указује се да је одредбама члана 4. ст. 1. и 2. Закона о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 42/98 и 111/09) прописана писмена форма закључења уговора о промету непокретности и овера уговора од стране суда, при чему уговори који нису закључени у тој форми не производе правно дејство. Будући да овера уговора о промету непокретности од стране суда подлеже плаћању судских такси у складу са Законом 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), Народна скупштина сматра да и то представља услове за упис права својине на непокретности које се стиче правним послом, у прописаним јавним књигама, јер се без писмене форме уговора и његове овере од стране суда, уз претходно плаћање судских такси за ту радњу, не може вршити упис права на непокретности у јавним књигама. Међутим, како ниједан од ових услова није доведен у питање са уставноправног становишта, износи се мишљење да нема основа да се са истог становишта доводи у питање ни уставност одредбе члана 38а наведеног закона, имајући у виду да су смисао и циљ оспорене одредбе у томе да се достављањем доказа о плаћеном порезу обезбеди ефикаснија наплата пореза као уставне обавезе прописане одредбом члана 91. став 2. Устава. Иако је Законом о пореском поступку и пореској администрацији уређена могућност наплате пореза принудним путем, по мишљењу даваоца одговора, не може се доводити у питање овлашћење законодавца да, у оквиру



уређивања фискалног система, за одређене облике пореза (у конкретном случају пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон) уреди и додатне инструменте за ефикаснију наплату пореза. На који начин и у ком поступку ће законодавац то предвидети, питање је целисходности и зависи од опредељења законодавног органа. Такође, у одговору се истиче да је општи интерес за благовремено плаћање пореза, као услов за остваривање права и обавеза Републике Србије, сагласно члану 91. став 1. Устава, испред интереса појединца да достави доказ о порезу који је платио, а нарочито испред интереса појединца који плаћање пореза није извршио.

### III

У спроведеном поступку пред Уставним судом је утврђено следеће:

Оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04) прописано је да се упис права на непокретности у земљишним, катастарским и другим јавним књигама не може вршити без доказа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно плаћеном порезу на наслеђе и поклон.

Право својине је једно од основних Уставом Републике Србије зајемчених права (члан 58), а ужива и заштиту члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. То је најшире право на некој ствари које се може истицати према трећим лицима и његову садржину чине три овлашћења: право држања, право коришћења и право располагања. Суштину права својине представља могућност власника (правна и фактичка) да врши овлашћења која чине садржину овог права. Својина је типично апсолутно право, јер делује према свима (*erga omnes*), а то значи да нико не може да узнемирава власника у вршењу његовог права. Имовина је комплементаран и корелативан појам са својином и представља скуп свих права и обавеза (стварних и облигационих) која припадају једном лицу (тј. власнику).

Уставом се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и утврђује 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). Устав даље утврђује да се законом може ограничити начин коришћења имовине, а да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58. ст. 3. и 4). Одредбама члана 59. ст. 1. и 2. Устава јемчи се право наслеђивања, у складу са законом и утврђује да право наслеђивања не може бити искључено или ограничено због неиспуњавања јавних обавеза. Такође, Уставом се јемче приватна, задружна и јавна својина и утврђује 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, а да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (члан 86). Даље, Уставом се утврђује: да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина

и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, а обавеза плаћања пореза и других дажбина је општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91); да Република Србија уређује и обезбеђује порески систем, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тач. 6. и 7); да је правни поредак Републике Србије јединствен и да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије (члан 4. став 1. и члан 194. ст. 1. и 4).

За разматрање уставности оспорене одредбе Закона од значаја су и одредбе чл. 18. и 20. Устава. Наиме, у циљу заштите зајемчених права, Уставом је утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се приликом ограничења Уставом зајемчених права не сме задирати у суштину зајемченог права 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 људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврху ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, те да су при ограничавању људских и мањинских права сви државни органи дужни да воде рачуна, између осталог, о обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења, као и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20. ст. 1. и 3).

Из наведеног произилази да, сагласно одредби члана 20. став 1. Устава, право својине се, као и друга Уставом загарантована права, може ограничити законом, али само када је то предвиђено Уставом и 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. Према томе, уставна гаранција права својине обухвата и обавезу саме државе да право својине поштује, односно да га не повређује, вршећи законодавну, извршну или судску власт, као и да праву својине обезбеди правну заштиту за случај његове повреде. Уставно јемство права својине подразумева и зајемченост врсте и услова ограничења овог права, с обзиром на то да се својина не може ограничавати из других разлога и на други начин осим оних које Устав одређује у одредбама члана 18. став 2. и чл. 20. и 58. Другим речима, то значи да Устав садржи критеријуме које свако одузимање, односно ограничење права својине мора да испуни да би било уставно у виду три правила, и то: 1) зајемченог мирног уживања својине и других законито стечених имовинских права; 2) могућности да држава имаоцу одузме или ограничи имовину, односно својину под Уставом утврђеним условима, и 3) могућности да држава уређује, односно ограничава начин коришћења имовине, у складу са општим интересом и другим условима прописаним законом.

Чланом 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода гарантовано је право на имовину (у даљем



тексту: Европска конвенција) тако што је предвиђено да свако физичко или правно лице има право на неометано уживање своје имовине, а 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 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 (став 2).

Имајући у виду наведено, по налажењу Уставног суда, проистиче да право на имовину није апсолутно, односно неограничено право, већ подлеже ограничењима која су прописана чланом 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију. У смислу наведеног члана, мешање државе у право на мирно уживање имовине дозвољено је само ако су испуњена кумулативно три услова, и то: 1) ако је прописано законом (тј. легално); 2) ако је оправдано, односно у општем интересу (тј. легитимно) и 3) ако је неопходно у демократском друштву, односно пропорционално сврси ограничења и разумно. У погледу захтева пропорционалности, као услова за ограничење права на имовину, од значаја је да право својине не сме да се ограничи непотребно, уколико постоји начин да се и без ограничења оствари легитимни циљ, односно да се легитимни циљ којем законодавац тежи могао остварити у истој мери и другачијим, а мање рестриктивним ограничењем права својине (тзв. алтернативни начини). Одузимање, односно ограничење права својине сматра се легитимним уколико се постиже правична равнотежа (баланс) између захтева општег интереса за одузимање, односно ограничења имовине и захтева заштите права и интереса титулара имовине.

Имајући у виду да се, сагласно Уставу, 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, када су у питању порези, Уставни суд је констатовао да члан 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију признаје државама право на предузимање неопходних мера да би се обезбедило плаћање пореза (као дозвољен вид контроле коришћења имовине). У овој области, према пракси Европског суда за људска права, држава ужива тзв. широко поље слободне процене, што јој даје довољно могућности за уређивање односа у пореској сфери, јер оставља одређено дискреционо право за оцену постојања потребе и неопходности ограничења права на имовину. Међутим, то не искључује могућност да Европски суд за људска права преиспитује оспораване мере интервенције у зајемчено право на имовину и истражи чињенице због којих су националне власти поступале на одређени начин и евентуално утврди да је интервенција законодавца била неадекватна, односно неоправдана. Из праксе Европског суда за људска права произлази да државе могу донети пореске законе по сопственом нахођењу, под условом да они не подразумевају „произвољну конфискацију“, да држава има широк простор у погледу прописивања пореских мера и да њену одлуку треба поштовати уколико

има рационалног основа, те да свако мешање у право на имовину мора бити у правичној равнотежи супротстављених интереса и да мора постојати разумна пропорционалност између средстава која се примењују и циља којем се тежи. Када је реч о тумачењу члана 1. Протокола број 1 Европске конвенције, из праксе Европског суда произлази да концепт „имовине“ у аутономном значењу подразумева постојећу имовину у коју спада и „леги- тимно очекивање стицања имовине“, које мора бити конкретне природе, што значи да мора постојати у довољној мери утврђено потраживање. Како би се испунио тест пропорционалности између јавног интереса (тј. мешања државе у право на имовину појединца) и интереса појединца, потребно је да се то спроведе на начин који није произвољан, већ је у складу са законом. Ово конкретно значи да се мора водити рачуна о томе да ли пореска мера којом се ограничава имовинско право представља „посебан и претеран терет“, односно да ли праведна равнотежа између захтева општег интереса и права појединца може бити постигнута „мање рестриктивним мерама“ којима се ограничава имовинско право. Поље слободне процене државе произлази и из супсидијарне улоге Европског суда за људска права у обезбеђивању остваривања права из Конвенције и зависи од околности сваког конкретног случаја, природе права гарантованог Конвенцијом, природе циља који се жели постићи задирањем у право, као и интензитета тог задирања.

#### IV

Законом о основама својинскоправних односа, који се сада примењује као републички закон, прописано је: да се стицање, заштита и престанак права својине, права службености, права стварног терета и права залогe уређују законом (члан 7); да се право својине може одузети или ограничити у складу са Уставом и законом (члан 8); да се право својине стиче по самом закону, на основу правног посла и наслеђивањем, као и одлуком државног органа, на начин и под условима одређеним законом (члан 20); да се на основу правног посла право својине на непокретности стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом (члан 33); да право својине које одређено лице има на ствар престаје кад друго лице стекне право својине на ту ствар (члан 45). Одредбом члана 36. наведеног закона прописано је да се право својине на ствар стиче наслеђивањем у тренутку отварања наслеђа на имовини умрлог, ако законом није друкчије одређено.

Из наведених законских одредаба произлази да свако стицање права својине мора имати свој правни основ (*iustus titulus*), а могући правни основи, у смислу одредбе члана 20. наведеног закона, су: закон, правни посао, наслеђивање и одлука државног органа. Право својине, као и свако друго право на ствари, не стиче се само по пуноважном правном основу, већ је потребан и прописан начин стицања (*modus acquirendi*). У том смислу, у члану 33. наведеног закона, као начин стицања, прописује се да се по основу правног посла право својине на непокретности стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом. Стога, упис у јавне књиге има значење ваљаног начина стицања права својине на непокретности на

основу правног посла, и као такав има конститутиван, а не декларативан карактер. Такође, правни посао (тј. уговор), као правни основ стицања права својине на непокретности, мора бити пуноважан правни посао, а то значи да је закључен сагласно позитивним законским прописима.

Стицање права својине путем наслеђивања представља деривативно, а не оригинерно стицање, без обзира да ли је настало непосредно на основу закона или на основу тестаментa. То значи да и у овом случају мора постојати правни основ и ваљани начин стицања, као и у свим другим случајевима стицања права својине на ствари. Независно од тога да ли се ради о тестаменталном или законском наслеђивању, када је у питању непокретност, упис у јавну књигу права својине не представља конститутивни елемент начина стицања права својине, будући да наследник постаје власник имовине у тренутку смрти оставиоца, без обзира да ли је стекао и фактичку власт на ствари. Стога, судско решење о наслеђивању, као и по основу њега извршен упис у јавну књигу, у овом случају имају само декларативан карактер.

Према члану 2. став 1. оспореног Закона о порезима на имовину, наведени порез плаћа се на следећа права на непокретности: право својине; право плодуживања; право употребе и право становања; право временског коришћења (тајм-шеринг); право дугорочног закупа стана или стамбене зграде у складу са законом којим је уређено становање; право коришћења градског грађевинског земљишта површине преко 10 ари. Непокретностима, у смислу става 1. овог члана Закона, сматрају се: земљиште, стамбене и пословне зграде, станови, пословне просторије, гараже, зграде и просторије за одмор и рекреацију и други грађевински објекти (став 2). Одредбама чл. 35. и 36. наведеног закона прописано је да је обвезник пореза на наслеђе и поклон, односно пореза на пренос апсолутних права дужан да поднесе пореску пријаву са одговарајућом документацијом потребном за утврђивање пореске обавезе у року од 10 дана од дана настанка пореске обавезе. Сагласно одредбама члана 37. ст. 1. и 2. овог закона, суд је дужан да надлежном пореском органу након овере потписа уговорача на уговору којим се врши пренос права својине, односно других стварних права на непокретности, достави примерак уговора најкасније у року од 10 дана од дана овере потписа уговорача, као и да пореском органу достави правноснажно решење о наслеђивању, односно одлуку суда о утврђивању права својине и других стварних права на непокретности у року од 10 дана од дана правноснажности решења, односно одлуке. Одредбама члана 42. наведеног закона прописано је да лице на које је пренето апсолутно право, односно поклонодавац, јемчи супсидијарно за плаћање пореза за пренос апсолутних права, односно за плаћање пореза на поклон, а лице на које је пренето апсолутно право, односно поклонодавац, који се уговором обавезао да плати порез на пренос апсолутних права, односно порез на поклон, јемчи солидарно за плаћање тог пореза. Одредбама члана 43. овог закона прописане су новчане казне којима ће се за прекршај казнити порески обвезник који не поднесе пријаву у прописаном року или који избегне плаћање пореза. Чланом 44. истог закона прописано је да ће се новчаном казном за прекршај казнити

одговорно лице у суду, односно правном лицу, ако надлежном пореском органу не достави у року правноснажно решење, одлуку, уговор или податке из члана 37. овог закона (тачка 1), или које упис права на непокретности изврши без доказа надлежног пореског органа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права из члана 38а овог закона (тачка 2).

Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03 и 55/04) уређен је поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода на које се овај закон примењује, те права и обавезе пореских обвезника, регистрација пореских обвезника, пореска кривична дела и прекршаји. Овим законом уређен је и поступак принудне наплате пореза и предмети принудне наплате (Поглавље IV – одредбе чл. 77. до 112. Закона). У оквиру овог законског уређивања прописано је да се наплата пореза, у поступку принудне наплате, спроводи на: 1) новчаним средствима пореског обвезника; 2) новчаним потраживањима пореског обвезника; 3) неновчаним потраживањима и другим правима пореског обвезника; 4) готовом новцу и хартијама од вредности; 5) покретним стварима и непокретностима. У смислу члана 86. овог закона, ради обезбеђивања пореског потраживања у принудној наплати на стварима, односно имовинским правима пореског обвезника, установљава се законско заложно право у корист пореског повериоца (Републике Србије), а залога траје до намирења пореског дуга или поништења пореског решења. У осталим одредбама овог закона које се односе на поступак принудне наплате предвиђени су различити начини на које се врши уновчавање имовине пореског обвезника (из новчаних средстава, новчаних и неновчаних потраживања, готовог новца и хартија од вредности, покретних ствари, непокретности и др.).

Закон о наслеђивању („Службени гласник РС“, број 46/95) у члану 1. прописује да се наслеђује заоставштина коју чине сва наслеђивању пододбна права која су оставиоцу припадала у тренутку смрти (члан 1. ст. 1. и 2), а основи наслеђивања, у смислу члана 2. Закона, су закон и завештање (тестамент). Према императивној одредби члана 212. став 1. наведеног закона, заоставштина прелази по сили закона на оставиоцеве наследнике у тренутку његове смрти.

## V

Полазећи од наведених одредаба Устава и Протокола број 1 уз Европску конвенцију, као и свих наведених закона, приликом оцењивања уставности оспорене одредбе члана 38а Закона о порезима на имовину, у поступку пред Уставним судом отворено је више спорних уставноправних питања ради чијег разјашњења је одржан консултативни састанак, 29. јуна 2011. године, са представницима одређених државних органа и организација, а прибављена су и стручна мишљења истакнутих правних стручњака из ових области права.

На основу резултата целокупног поступка спроведеног пред Уставним судом утврђено је да се оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима

на имовину којом је прописано да се упис права на непокретности у земљишним, катастарским и другим јавним књигама не може вршити без доказа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно плаћеном порезу на наслеђе и поклон прописује, мимо услова прописаних Законом о основама својинскоправних односа, додатни услов за стицање права својине на непокретности и на тај начин ограничава Уставом зајемчено право на имовину утврђено одредбама члана 58. Устава. Своју одлуку у овом уставносудском спору Уставни суд је засновао на томе да упис права својине у јавну књигу, на основу уговора који представља правни основ за такав упис, има конститутиван карактер, односно да правни посао није довољан за стицање права својине на непокретности, већ стицалац – купац постаје власник тек уписом права својине у одговарајућу јавну књигу. Међутим, како је оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину прописан још један услов који треба да се реализује у временском интервалу између закључења пуноважног уговора и уписа у јавне књиге – а то је плаћање пореза на пренос апсолутних права, Уставни суд оцењује да је таквим прописивањем ускраћено право купцу да изврши упис права својине у јавне књиге и тако постане власник предметне непокретности. Оцењујући уставност оспорене одредбе Закона, Уставни суд је имао у виду и околност да се према члану 23. став 1. тачка 1) Закона о порезима на имовину, порез на пренос апсолутних права плаћа на саму трансакцију преноса права својине на непокретности (дакле ради се о порезу на „имовину у динамици“), а не на право својине као такво, те да се за настанак пореске обавезе код овог пореза не узима као релевантан критеријум моменат уписа у земљишне или друге јавне књиге, већ дан када су странке у суду закључиле уговор о преносу права својине на непокретности, односно овериле своје потписе на купопродајном уговору. Имајући у виду чињеницу да постоје различити основи преноса апсолутних права на непокретности (уговор о купопродаји, уговор о размени, одлука суда или други акт државног органа, наслеђивање, поклон и др.) и да је својство пореског обвезника одређено Законом о порезима на имовину, Уставни суд је оценио да је у различитим случајевима преноса права својине на непокретности могуће да ограничење права својине постоји како на страни преносиоца права тако и на страни стицаоца права. Како се најчешће пренос права својине на непокретности у пракси врши на основу уговора о куповини и продаји, а порески обвезник је према Закону продавац, Уставни суд налази да се прописивањем испуњења фискалних обавеза као услова за пренос права својине са сопственика (продавца) на купца ограничава слобода правног располагања као посебног овлашћења сопственика и, следствено томе, ограничава право својине гарантовано чланом 58. Устава на страни преносиоца права. Исти је случај и код уговора о поклону непокретности, јер се ограничава слобода располагања имовином на страни поклонодавца као власника ствари, без обзира на чињеницу да је код тих уговора основни порески обвезник поклонопримац. У осталим случајевима преноса права својине по другим правним



основама (као што су наслеђивање, одлука суда или други акт надлежног органа и др.), по оцени Суда, условљавањем уписа у јавне књиге плаћањем одговарајућег пореза ограничава се (већ стечено) право својине стицаоца. Из наведеног произлази да се у различитим Законом прописаним правним ситуацијама у којима се врши пренос права својине на непокретности, оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину ограничава право на имовину, у смислу уставне гаранције из члана 58. Устава, само што се разликују лица којима се то право ограничава (у једним случајевима се ради о преносиоцу права, а у другим о стицаоцу права). Иако је намера законодавца за конципирање оспорене одредбе Закона била да се осигура и обезбеди ефикасна наплата пореза, што је легитиман циљ законодавца, Уставни суд налази да право својине гарантовано Уставом не може да буде ограничено из разлога испуњавања тзв. фискалних формалности према држави. Ово, међутим, по оцени Суда, не искључује могућност да се Законом пропишу друге врсте одговорности за неизвршавање пореских обавеза, имајући у виду императивну одредбу члана 91. став 2. Устава којом се утврђује да је обавеза плаћања пореза и других даждина општег карактера, као што су прекршајна или кривична одговорност, као и да држава има на располагању и друге законске механизме за обезбеђивање наплате пореза (пореско јемство, принудна наплата пореза и други видови санкционисања у оквиру тзв. алтернативних начина обезбеђења плаћања пореских дугова). Из наведених разлога, Уставни суд не налази објективно и разумно оправдање за условљавање преноса и стицања права својине доказом о претходно плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно порезу на наслеђе и поклон, већ такву меру сматра „сувишним теретом“ и непотребним задирањем у сферу зајемчених имовинских права појединаца.

Суд је изразио становиште да постојање законом предвиђених алтернативних решења да се обезбеди наплата пореза у случајевима преноса права својине на непокретности путем других инструмената прописаних Законом о порезима на имовину чини оспорену одредбу члана 38а Закона неоправданом, посебно имајући у виду могућност принудне наплате пореза и прекршајног кажњавања, и то не само пореског обвезника који не пријави стечену имовину, односно избегава плаћање пореза, већ и одговорног лица у суду, односно правног лица које пореском органу не достави правноснажно решење, одлуку или уговор који се односи на стицање или престанак права на непокретности, сагласно одредби члана 37. став 1. и члана 44. став 1. Закона о порезима на имовину. Другим речима, то значи да постоје алтернативни начини и средства у границама закона да се, и без задирања у приватна имовинска права, спрече евентуалне злоупотребе од стране стицалаца непокретности које би имале за циљ осујећење плаћања пореза, те да не постоји легитимно, рационално и сврси сразмерно оправдање за ограничење Уставом зајемченог права на имовину условљавањем стицања права својине доказом о претходно плаћеном порезу.

Поводом навода из датог одговора доносиоца оспореног акта да мера из оспорене одредбе Закона има своје утемељење у одредби члана 58. став 4.

Устава, која допушта одузимање или ограничење имовине, између осталог, и у поступку наплате пореза, те да је могуће да се у истом циљу, као формални услов за упис права својине на непокретности у јавне књиге захтева и доказ о плаћеном порезу, Уставни суд сматра да се ова уставна одредба односи само на мере принудне наплате доспелог пореског дуга, на начин како је то и регулисано Законом о пореском поступку и пореској администрацији, али се не односи на овакве „превентивне“ мере које имају за циљ спречавање пореске евазије кроз ограничавање законито стеченог имовинског права испуњењем једне фискалне обавезе.

Приликом мериторног одлучивања у овој правној ствари, Уставни суд је имао у виду и уставно начело јединства правног поретка утврђеног одредбама члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава, с обзиром на то да су утврђивање и наплата пореза на имовину, на целовит начин, регулисани потпуно одвојено предметним Законом о порезима на имовину, сагласно овлашћењу из члана 97. тачка 6. Устава, према коме Република Србија уређује и обезбеђује порески систем, док су услови за стицање права својине и остала правила о преносу права својине на непокретностима уређени, на системски начин, одговарајућим законом којим се уређују својински односи, сагласно овлашћењу из члана 97. тачка 7. Устава. У вези са изнетим, Уставни суд налази да уставно начело јединства правног поретка подразумева међусобну усклађеност свих правних прописа у оквиру правног система Републике Србије, што начелно искључује могућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга правна област.

На основу свега наведеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 38а Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04), није у сагласности с Уставом. Будући да је одредба члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којом се гарантује право на имовину, у суштинском смислу, истоветна одредби члана 58. Устава, то је Уставни суд извршио оцену само уставности оспорене одредбе члана 38а наведеног Закона.

Уставни суд није улазио у оцену основаности осталих навода и разлога изнетих у предлогу и иницијативама, будући да, према оцени Суда, не могу бити од утицаја на другачије одлучивање у овој правној ствари.

Сагласно изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредба члана 38а Закона о порезима на имовину наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.



Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији  
(„Службени гласник РС“, број 88/09)

– члан 13. став 1. у вези са чланом 12. став 1. тачка б) и члан 16. став 2.

Налог директора Војнобезбедносне агенције или лица које он овласти за тајно прикупљање података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника без увида у њихов садржај и право ВБА да од телекомуникационих оператера тражи и добије информације о корисницима њихових услуга самостално и без било какве улоге суда

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 13. став 1. у вези са чланом 12. став 1. тачка б) и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, број 88/09) нису у сагласности са Уставом.

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

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднети су заједнички предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као и једна иницијатива за оцену уставности одредаба члана 13. став 1. у вези са чланом 12. став 1. тачка б) и члана 16. став 2. Закона наведеног у тачки 1. изреке. У предлогу и иницијативи који су готово истоветне садржине, наводи се да су оспорене одредбе члана 13. став 1. у вези са чланом 12. став 1. тачка б) Закона према којима се, на основу налога директора Војнобезбедносне агенције или лица које он овласти, путем тајног електронског надзора прикупљају подаци о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај, као и одредба члана 16. став 2. Закона која прописује да Војнобезбедносна агенција има право да од телекомуникационих оператора тражи и добије информације о корисницима њихових услуга, самостално и без било какве улоге суда, несагласне са одредбом члана 41. став 2. Устава Републике Србије, будући да се тиме одступа од утврђене неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања, које је дозвољено само на основу одлуке суда. Такође, иницијатор предлаже Уставном суду да наложи Војнобезбедносној агенцији да обустави извршење појединачних аката и радњи које су предузете на основу оспорених одредаба Закона, јер сматра да би се даљом применом оспорених одредаба Закона могле нанети неотклоњиве штетне последице лицима на које се примењују поступци и мере тајног електронског надзора из члана 12. став 1. тачка б) оспореног Закона.

Законодавни одбор Народне скупштине у датом одговору наводи: да је према одредби члана 41. Устава Републике Србије тајност писама и других средстава комуницирања неповредива, а да су одступања дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом; да је наведена уставна одредба у Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији разрађена тако да се посебни поступци и мере из члана 12. став 1. тач. 7) до 9) овог закона предузимају на основу писаног и образложеног налога Врховног касационог суда; да према члану 4. тачка 23) Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 44/10), комуникација означава размену или преношење информација између одређеног броја особа путем јавно доступних електронских комуникационих услуга, изузев информација које се преносе у склопу услуга јавног емитовања програма преко електронских комуникационих мрежа и које се не могу повезати са одређеним претплатником или корисником, односно примаоцем; да се у оспореним одредбама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији не ради о комуникацији у смислу Закона о електронским комуникацијама, него о „околностима комуницирања“ које укључују податке о томе да ли је, када и колико пута нека особа контактирала другу или је то покушала и слично; да су те околности познате оператору који врши јавна овлашћења поверена од стране државе, у складу са законом; да у циљу заштите безбедности Републике Србије, те исте околности, треба да буду доступне и надлежним службама безбедности, под прецизно одређеним условима из закона; да се оспореном одредбом члана 12. став 1. тачка 6) Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији уређује примена посебног поступка и мере – „тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај“, којима се не задира у суштину зајемченог права на тајност писама и других средстава комуницирања, јер се том приликом не врши надзор садржаја те комуникације, него само околности обављања комуникација; да се у овом случају ради, наиме, о праву приступа електронским базама података о раније оствареним комуникацијама (задржани подаци), које поседује сваки оператор – пружалац телекомуникационих услуга, независно од послова и потреба служби безбедности или полиције, на шта обавезује и Директива 2006/24/ЕЦ ЕУ о задржавању података; да ове базе садрже само статистичке податке, односно листинг података, који се могу упоредити са подацима обичне писмене поштице, која се поштом упућује из једног места у друго и који су том приликом доступни различитим лицима (адреса, лично име пошиљаоца и примаоца), уз напомену да се често подаци из листинга – задржани подаци, не могу уопште везати за одређено или одредљиво лице, па самим тим и нису подаци о личности и зато нема угрожавања приватности појединца; да приступ задржаним подацима о електронским комуникацијама није увид у садржај комуникације, који је предмет заштите у члану 41. Устава и да је примена посебног поступка и мере

предвиђених оспореним одредбама Закона, са аспекта надлежности Војно-безбедносне агенције, постала неминовна ради супротстављања актуелним безбедносним претњама као што су тероризам, организовани криминал и корупција, који представљају јасну и непосредну опасност националној безбедности, односно безбедности од значаја за одбрану Републике Србије. У одговору се даље наводи: да је према члану 41. став 2. Устава Републике Србије, један од разлога наведених за одступање од неповредивости права на тајност писама и других средстава комуницирања из става 1. овог члана, заштита безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом; да је, у том смислу, у оспореном Закону предвиђено да се предметни посебни поступак и мера не примењују на основу дискреционог овлашћења директора Војнобезбедносне агенције, већ под условима и на начин прописан чланом 11. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији; да се пракса Европског суда за људска права, на коју се позивају овлашћени предлагачи, садржана у пресудама овог суда донетим у поступцима које су покренули грађани других држава ради заштите њихових права, не може прихватити у односу на оспорене одредбе Закона, јер су у питању случајеви угрожавања тих права од стране субјеката који нису државни органи који се баве пословима безбедности и заштите права грађана.

У складу са наведеним, доносилац акта је мишљења да оспорене одредбе члана 13. став 1. у вези са чланом 12. став 1. тачка б) и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији нису несагласне са одредбом члана 41. Устава.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорени Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, број 88/09) донела је Народна скупштина на првој седници Другог редовног заседања у 2009. години, 26. октобра 2009. године. Законом се уређују надлежности, послови, задаци, овлашћења, надзор и контрола Војнобезбедносне агенције (у даљем тексту: ВБА) и Војнообавештајне агенције (у даљем тексту: ВОА), сарадња, као и друга питања од значаја за њихов рад (члан 1). ВБА и ВОА су органи управе у саставу Министарства одбране, који обављају безбедносно-обавештајне послове од значаја за одбрану и део су јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије (члан 2), а у обављању послова из своје надлежности, ВБА и ВОА су самосталне (члан 3. став 1. Закона).

Оспорене одредбе Закона садржане су у Одељку 3. – „Овлашћења ВБА“ (чл. 7. до 23. Закона), у ком се уређује прикупљање података.

Одредбом члана 12. став 1. Закона нормирани су посебни поступци и мере тајног прикупљања података из надлежности ВБА. Тачком б) овог члана Закона прописана је мера тајног електронског надзора телекомуникација и информационалних система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај.

Такође, одредбама члана 12. став 1. тач. 1) до 5) и тач. 7) до 9) Закона прописано је да су посебни поступци и мере тајног прикупљања података из надлежности ВБА и: 1) тајна сарадња са физичким лицима; 2) оперативни

надзор у организације, групе и институције; 3) тајно прибављање и откуп докумената и предмета; 4) тајни увид и евиденције личних и са њима повезаних података, у складу са законом; 5) тајно праћење и надзор лица на отвореном простору и јавним местима уз коришћење техничких средстава; 7) тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава; 8) тајни надзор садржине писма и других средстава комуницирања, укључујући и тајни надзор садржаја телекомуникација и информационих система; 9) тајни надзор и снимање унутрашњих објеката, затворених простора и предмета. Према одредби члана 14. став 1. Закона, посебни поступци и мере из члана 12. тач. 7) до 9) овог закона предузимају се на основу писаног и образложеног налога Врховног касационог суда. Одредбом члана 16. став 1. Закона прописано је да су поштанска, телеграфска и друга јавна предузећа, привредна друштва и лица регистрована за послове телекомуникационих оператора, друге начине преношења информација и послове доставе поштанских пошиљки – дужни да обезбеде услове и да омогуће ВБА примену мера тајног прикупљања података и извршења посебних поступака и мера из члана 12. овог закона и мере из члана 18. став 3. овог закона.

Оспореним одредбама Закона прописано је: да се посебни поступци и мере из члана 12. тач. 1) до 6) овог закона предузимају на основу налога директора ВБА или лица које он овласти (члан 13. став 1); да ВБА има право на добијање информација од телекомуникационих оператора о корисницима њихових услуга, обављеној комуникацији, локацији са које се обавља и других података од значаја за резултате примене посебних поступака и мера (члан 16. став 2).

Закон о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 44/10), као системски закон којим се, поред осталог, уређују услови и начин обављања делатности у области електронских комуникација, заштита права корисника и претплатника, безбедност и интегритет електронских комуникационих мрежа и услуга, тајност електронских комуникација, те законито пресретање и задржавање података, под појмом „комуникација“ означава размену или преношење информација између одређеног броја особа путем јавно доступних електронских комуникационих услуга, изузев информација које се преносе у склопу услуга јавног емитовања програма преко електронских комуникационих мрежа и које се не могу повезати са одређеним претплатником или корисником, односно примаоцем (члан 4. тачка 23)). У истом члану наведеног закона дефинисани су и следећи појмови: „електронска комуникациона мрежа за посебне намене“, и то (између осталог) за органе одбране, унутрашњих послова и Безбедносно-информативне агенције (органе одбране и безбедности) – која се користи за намене за које су наведени органи основани, а не користи се у комерцијалне сврхе и не даје се на коришћење трећим лицима (тачка 8)); „јавна комуникациона мрежа“ – као електронска комуникациона мрежа која се, у целини или претежно, користи за пружање јавно доступних електронских комуникационих услуга и омогућава пренос података између терминалних тачака мреже (тачка 18));

„јавна телефонска мрежа“ – као електронска комуникациона мрежа која се користи за пружање јавно доступних телефонских услуга и омогућава пренос говора и података између терминалних тачака мреже (тачка 19)); „електронска порука“ – као сваки текстуални, гласовни, звучни или сликовни запис, послат преко јавне комуникационе мреже, који се може похранити у мрежи или у терминалној опреми примаоца све док је прималац не презме или јој не приступи (тачка 11)); „подаци о саобраћају“ – као подаци који се обрађују приликом преноса и тарифирања комуникације унутар електронске комуникационе мреже (тачка 32)); „подаци о локацији“ – као подаци који означавају тренутни или стални географски положај терминалне опреме корисника унутар електронске комуникационе мреже (тачка 33)); „корисник“ – као физичко или правно лице које користи или захтева јавно доступну електронску комуникациону услугу (тачка 24)).

Устав Републике Србије утврђује: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима и да се владавина права, поред осталог, остварује уставним јемствима људских и мањинских права и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18. ст. 1. и 3); да 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 тајност писама и других средстава комуницирања неповредива и да су одступања дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом (члан 41); да Република Србија уређује и обезбеђује одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана (члан 97. тачка 4).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори“, број 9/03) (у даљем тексту: Конвенција) у члану 8. утврђена су права из човекове приватне (интимне) сфере. Према одредбама овог члана Конвенције, свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке (став 1), а јавне власти се неће мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда и криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других (став 2).



Основна идеја заштите права на која се примењује члан 8. Конвенције јесте да постоје сфере живота сваког појединца у које држава не сме да се меша, осим у оним ситуацијама када су кумулативно испуњени услови из става 2. овог члана, односно да је такво мешање у складу са законом, да има легитимни циљ и да је неопходно у демократском друштву. Полазећи од тога да се одредбе о људским и мањинским правима према Уставу Републике Србије, тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, Уставни суд је констатовао да, у складу са ставовима израженим у пракси Европског суда за људска права, право на приватност преписке обухвата не само писану реч, већ и изговорену реч, дакле односи се и на електронски послата писма и поруке и на телефонске разговоре. Такође, појам „средства комуницирања“ обухвата не само непосредан садржај комуникација, већ и податке о томе ко је и са ким остварио комуникацију, или је то покушао, у које време, колико дуго је одређени разговор трајао, колико учестало (фреквентно) је комуникација кроз преписку, разговоре или упућене поруке остваривана у одређеном периоду времена и са којих локација је вршена. Европски суд за људска права је у појединим својим пресудама (нпр. Одлуке у предметима *Klass и други против Немачке*, од 6. септембра 1978. године, *Malone против Уједињеног Краљевства*, од 2. августа 1984. године и *Sorland против Уједињеног Краљевства*, од 3. априла 2007. године) изразио следеће ставове: „Пресретање телефонских комуникација, коме прибегне неки орган јавне власти, представља облик мешања у право на поштовање нечије преписке. Заправо, закони који допуштају јавним властима да тајно пресрећу комуникације могу, већ самом чињеницом свог постојања, бити третирани као „претња“ и могу се сматрати мешањем у право на поштовање преписке и приватности“. „Једно од основних начела у демократском друштву је начело владавине права, које се изричито помиње у Преамбули Европске конвенције. Владавина права, између осталог, подразумева и да мешање у права појединца од стране извршне власти мора бити подложно ефикасној контроли, коју по правилу треба да врши судство, бар у крајњој инстанци, због тога што судска контрола пружа најбоље гаранције независности, непристрасности и правилног поступка“. „Суд би поновио свој став да се израз „у складу са законом“ не односи само на домаће право, већ се такође односи и на својство закона, захтевајући да он буде у складу са владавином права... Према томе, тај израз подразумева, а то следи и из циља и сврхе члана 8. – да у унутрашњем праву мора постојати мера правне заштите од произвољног мешања јавних власти у права заштићена ставом 1. овог члана. Опасност од произвољности је очигледна посебно тамо где се овлашћења извршне власти остварују у тајности. Закон мора бити довољно јасан, да би дао грађанима одговарајуће индикације у погледу околности у којима, и услова под којима, јавне власти имају право да прибегну овом тајном и потенцијално опасном мешању у право на поштовање приватног живота и преписке“. „Суд подсећа да употреба информација у вези датума

и дужине телефонских разговора и посебно бројева који су бирани може да покрене питања на основу члана 8, јер таква информација представља интегрални елемент комуникације путем телефона“.

Како се оспореним одредбама Закона уређује управо тајно прикупљање података из сфере приватних комуникација применом посебних поступака и мера, тако да се тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника (без увида у њихов садржај) врши само на основу налога директора ВБА или лица које он овласти (члан 13. став 1. у вези члана 12. став 1. тачка б)) и да ВБА има самостално право на добијање информација од телекомуникационих оператора о корисницима њихових услуга, обављеној комуникацији, локацији са које се обавља и других података од значаја за резултате примене посебних мера, Уставни суд је пре свега констатовао да је несумњиво постојање легитимног циља за доношење оспорених прописа, а то је заштита безбедности Републике Србије и њеног система одбране. Такође, није спорно да прописивање оваквих тајних мера и поступака, управо из наведених разлога, може бити оправдано у сваком демократском друштву какво је и наше. Међутим, остало је као спорно питање да ли су овако прописане мере и поступци у складу са правном заштитом коју Устав Републике Србије пружа од потенцијалног ризика „произвољног мешања јавних власти“ у права приватности гарантована чланом 8. Конвенције.

Уставни суд је, полазећи од одредаба члана 41. став 2. Устава које прописују да је одступање од неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања могуће само на основу одлуке суда, утврдио да је једино суд надлежан да, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на одређено време и на начин предвиђен законом, одреди (дозволи) одступање од Уставом зајемчене неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања. Како из оспорене одредбе члана 13. став 1. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, којом је прописано да се посебни поступци и мере тајног прикупљања података из члана 12. тачка б) Закона (тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај) предузимају само на основу налога директора Војнобезбедносне агенције или лица које он овласти, то очигледно следи да је оспореним законским одредбама дозвољено одступање од зајемчене неповредивости тајности средстава комуницирања и без одлуке суда. Из наведеног, по оцени Суда, произлази да прописане мере тајног електронског надзора телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, чак и без увида у њихов садржај, нарушавају неповредивост права на приватност преписке, односно тајности средстава комуницирања корисника комуникационих мрежа, с обзиром на то да надлежне службе безбедности те мере могу вршити без претходно прибављене одлуке суда, која управо треба да



представља облик контроле и неопходну брану свакој могућој злоупотреби овлашћења од стране управних власти, због чега оспорена одредба Закона није у сагласности са Уставом.

Овакав став Уставни суд је већ заузео у својој Одлуци IУз-149/2008 од 28. маја 2009. године када је у поступку оцене уставности одредбе члана 55. став 1. Закона о телекомуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/03 и 36/06) утврдио да је, сагласно одредбама члана 20. став 1. и члана 41. став 2. Устава, само суд надлежан да, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике, на одређено време и на начин предвиђен законом одреди, односно дозволи одступање од Уставом зајемчене неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања. Како је оспореном одредбом члана 55. став 1. наведеног закона била прописана дозвољеност одступања од забране активности или коришћења уређаја којима се угрожава или нарушава поверљивост порука које се преносе телекомуникационим мрежама, не само када се врше у складу са судском одлуком, већ и без посебног налога суда, када је таква могућност прописана тим или другим законом, Уставни суд је оценио да се активности или коришћење уређаја којима се угрожава или нарушава приватност и поверљивост порука не могу вршити без одлуке суда, те да стога оспорена одредба, у делу који гласи: „законом или“, није у сагласности са Уставом.

Коначно, иако је одредбом става 1. члана 16. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији прописана дужност свих поштанских, телеграфских и других јавних предузећа, привредних друштава и лица регистрованих за послове телекомуникационих оператора, других начина преношења информација и послова доставе поштанских пошиљки да обезбеде услове и омогуће ВБА примену мера тајног прикупљања и извршења посебних поступака и мера из члана 12. овог закона, по оцени Суда, оспорена одредба члана 16. став 2. Закона, према којој Војнобезбедносна агенција има самостално право на добијање информација од телекомуникационих оператора о корисницима њихових услуга, обављеној комуникацији, локацији са које се обавља и других података од значаја за резултате примене посебних поступака и мера, једнако задире у заштићену приватност средстава комуницирања и такође одступа од Уставом утврђене тајности писама и других средстава комуницирања. У складу са претходно већ изнетим разлозима, Уставни суд налази да Војнобезбедносна агенција, као орган управе, без одговарајуће одлуке суда, нема сопствено право на добијање информација од телекомуникационих оператора о корисницима њихових услуга о обављеној комуникацији, локацији са које се обавља и других података од значаја за резултате примене посебних поступака и мера, јер и ти подаци представљају интегрални елемент заштићене тајности комуникације путем телефона, па је, полазећи од наведеног, Уставни суд оценио да ни оспорена одредба члана 16. став 2. Закона није у сагласности са чланом 41. став 2. Устава.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07

и 99/11), одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта донетог, односно радње предузете на основу оспорених одредаба Закона.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 13. став 1. у вези са чланом 12. став 1. тачка 6) и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУз-1218/2010 од 19. априла 2012. године („Службени гласник РС“, број 55/12)

**Закон о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09)  
– члан 80.**

**Претварање друштвене својине у друге облике својине**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 80. Закона о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09).

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 80. Закона о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09). У иницијативи се наводи да је оспорена одредба члана 80. Закона у супротности са одредбом члана 86. став 2. Устава Републике Србије, којом је утврђено да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину. Иницијатор је мишљења да Устав не предвиђа могућност да постојећа друштвена својина постане државна или да се претвори у неки други облик својине, већ искључиво утврђује обавезу претварања друштвене својине у приватну својину.

Дописом Уставног суда од 15. јуна 2010. године од Народне скупштине је тражено мишљење на наводе из иницијативе. Како Народна скупштина није ни након истека одређеног рока доставила мишљење, поступак је настањен, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 80. Закона прописано да непокретности у друштвеној својини

на којима право коришћења имају друштвене организације, удружења или облици повезивања удружења (савези) са седиштем на територији Републике Србије (у даљем тексту: друштвене организације), даном ступања на снагу овог закона постају средства у државној својини на којима право коришћења има јединица локалне самоуправе на чијој се територији непокретности налазе.

Одредба члана 80. Закона налази се у прелазним одредбама којима се уређује затечено стање и прелазак са једног на други режим својинско-правних односа, у конкретном случају претварање друштвене својине на непокретности које користи удружење у друге облике својине. У том смислу одредба члана 80. Закона представља само један од видова трансформације постојеће друштвене својине на непокретности у друге облике својине, и она се односи само на оне непокретности на којима је друштвена својина стечена оргинерним начином, дакле нису у питању непокретности које су раније биле у својини удружења, нити непокретности које су у целини или делом стечене средствима удружења. Наиме, одредбама Закона које следе предвиђено је да непокретности у друштвеној својини у делу којим су друштвене организације учествовале у финансирању тих непокретности прелазе у својину, односно сусвојину друштвених организација сразмерно уделу којим су друштвене организације учествовале у финансирању ових непокретности сопственим средствима оствареним од добровољних чланарина, поклона, донација, легата и на други законом дозвољени начин (члан 80. став 1). Друштвене организације које су пре него што су на основу Закона пререгистроване из статуса удружења грађана у друштвене организације имале право својине на непокретностима у друштвеној, односно државној својини, права по том основу остварују по закону којим се уређује денационализација (члан 82).

На овај начин оспореном одредбом 80. Закона одређен је титулар једног дела друштвене својине на непокретностима на којима су друштвене организације имале право коришћења до дана ступања на снагу овог закона, док је својинскоправни режим на осталим непокретностима у друштвеној својини уређен одредбама чл. 81. и 82. Закона у зависности од тога да ли је реч о својини на непокретним или покретним стварима, да ли су непокретности и у којој мери стечене сопственим средствима друштвене организације, односно удружења, да ли је друштвеној својини претходило право својине тог истог правног субјекта. Суштина права коришћења које су друштвене организације имале када су непокретности биле у режиму друштвене својине очувана је одредбама члана 83. Закона, које обезбеђују да ова правна лица наставе коришћење истих непокретности по основу уговора, односно закупа са јединицама локалне самоуправе, и то под условима какви су постојали до дана ступања на снагу овог закона.

Разматрање питања уставности оспорене одредбе члана 80. Закона о удружењима засновано је на уставној гаранцији равноправности свих облика својине утврђеној одредбом става 1. члана 86. Устава Републике Србије којом се јемчи приватна, задружна и јавна својина и утврђује да

је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, а сви облици својине имају једнаку правну заштиту. Ставом 2. истог члана Устава утврђено је да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом, а ставом 3. – да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом. Одредбом става 1. члана 87. Устава, којом је дефинисан појам државне имовине, утврђено је да, поред природних богатстава, добара од општег интереса и имовине које користе органи Републике Србије, у државној имовини могу бити и друге ствари и права у складу са законом. Одредбом члана 97. тачка 7. Устава утврђено је да Република Србија у оквиру своје законодавне надлежности уређује, поред осталог, и својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине.

Устав од 2006. године није предвидео јемство за друштвену својину, јер одредба члана 86. став 1. Устава не познаје више друштвену својину као посебан облик својине. Одредба члан 86. став 2. Устава, којом је утврђено да се друштвена својина претвара у приватну под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом, не прописује обавезу претварања друштвене својине само у приватну својину, нити искључује могућност да средства у друштвеној својини прелазе у један од облика јавне својине, јер управо одредба става 1, члана 86. Устава утврђује да су сви облици својине равноправни. Смисао одредбе члана 86. став 2. Устава није искључивање могућности да се друштвена својина претвори у други облик својине, већ да се одреди закон као највиши правни акт после Устава којим ће се уредити прелазак непокретности из друштвене у приватну својину, чиме се обезбеђује строжи режим и контрола приватизације будући да овај облик трансформације друштвене својине, поред промене титулара, подразумева и одређене економске и социјалне мере (додела бесплатних акција, заштита права запослених и сл.), које су обухваћене поступком приватизације.

Одредба члана 86. став 2. Устава не садржи императивну норму, јер не утврђује да ће се постојећа друштвена својина претворити у приватну, већ каже да се „претвара“ у приватну својину, при чему је апострофирана обавеза да се законом регулишу услови и поступак претварања тог облика својине у приватну. Уставом се посебно не уређује нити штити било који облик својине, већ се установљава принцип једнакости свих облика својине и оставља могућност да се законом одреди титулар на преосталим средствима у друштвеној својини. Законским уређивањем својинских права на непокретностима у друштвеној својини на којима су друштвене организације, удружења или савези са седиштем на територији Републике Србије до дана ступања на снагу овог закона имали само право коришћења, међају се правни односи произашли из ранијег уставноправног поретка и усаглашавају са одредбом члана 86. став 1. Устава.

Уставни суд је, имајући у виду наведене уставне одредбе, утврдио да је иницијатива за утврђивање неуставности одредбе члана 80. Закона о удружењима неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања

није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности ових одредаба Закона, па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да иницијативу одбаца.

Сходно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење ГУз-251/2009 од 19. априла 2012. године

**Закон о заштити података о личности**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09)**  
**– члан 12. став 1. тачка 3), члан 13. и члан 14. став 2. тачка 2)**

**Проширење Уставом утврђеног правног основа за обраду података о личности**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредбе члана 12. став 1. тачка 3) у делу који гласи: „или другим прописом донетим у складу са овим законом“, члана 13. у делу који гласи: „или другим прописом“ и члана 14. став 2. тачка 2) у делу који гласи: „или другим прописом донетим у складу са законом“ Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09), нису у сагласности са Уставом.

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднет је предлог Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за оцену уставности одредаба Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09) и то: члана 12. став 1. тачка 3) у делу који гласи: „или другим прописом донетим у складу са овим законом“; члана 13. у делу који гласи: „или другим прописом“ и члана 14. став 2. тачка 2) у делу који гласи: „или другим прописом донетим у складу са законом“. Оцена уставности се тражи у односу на члан 42. ст. 2. и 3. Устава. По мишљењу предлагача, одредбе чл. 12. до 14. Закона прописују изузетке у погледу услова за обраду података који су прописани у члану 8. став 1. тачка 1) Закона, према којима обрада података није дозвољена ако физичко лице чији се подаци обрађују није дало пристанак за обраду, односно ако се обрада врши без законског овлашћења. С обзиром на то да из оспорених одредаба чл. 12. до 14. Закона проистиче да се правни основ за обраду података о личности проширује ван оквира утврђеног чланом 42. Устава, односно мимо члана 8. став 1. тачка 1) Закона, произлази да основ за обраду података о личности може бити не само

закон, већ и акт ниже правне снаге тј. подзаконски акт. Такво прописивање у оспореним одредбама Закона, по мишљењу предлагача, може да има за последицу унутрашњу колизију закона, и у директној је супротности са чланом 42. ст. 2. и 3. Устава Републике Србије.

Народна скупштина у одговору на наводе предлога истиче: да је чланом 42. Устава утврђена заштита података о личности која се сагласно ставу 2. тог члана Устава уређује законом; да је Закон о заштити података о личности основни закон који уређује обраду података о личности и сви други закони који уређују поједине случајеве обраде података о личности морају бити у складу са тим законом; да одредба члана 12. тачка 3) Закона којом је прописано да је обрада без пристанка дозвољена у другим случајевима одређеним овим законом или другим прописом донетим у складу са овим законом, под другим прописом подразумева да одредбе других закона које прописују обраду података о личности без пристанка лица на које се односе морају да буду у складу са Законом о заштити података о личности; да се одредба члана 13. Закона која уређује обраду података без пристанка лица од стране органа власти не односи на обраду података о личности, него на обављање послова из надлежности органа власти који обрађују податке о личности, а да израз „орган власти“ из члана 3. тачка 4) Закона, подразумева да се надлежност органа наведених у том члану може одредити и другим прописом, а не искључиво законом; да одредба члана 14. став 2. тачка 2) Закона није супротна члану 42. Устава из разлога наведених у погледу оспореног дела члана 13. Закона. У складу са наведеним, доносилац акта је мишљења да оспорени делови одредаба члана 12. тачка 3), члана 13. и члана 14. став 2. тачка 2) Закона о заштити података о личности нису несагласни са одредбом члана 42. Устава.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09) донела је Народна скупштина на Првој седници Другог редовног заседања у 2008. години, 23. октобра 2008. године. Законом се уређују услови за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничење заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденција, изношење података из Републике Србије и надзор над извршењем овог закона, да се заштита података о личности обезбеђује сваком физичком лицу, без обзира на држављанство и пребивалиште, расу, године живота, пол, језик, вероисповест, политичко и друго уверење, националну припадност, социјално порекло и статус, имовинско стање, рођење, образовање, друштвени положај или друга лична својства, да послове заштите података о личности обавља повереник за информације од значаја за заштиту података о личности, као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности (члан 1). Циљ Закона је да, у вези са обрадом података о личности, сваком физичком лицу обезбеди остваривање и заштиту права на приватност и осталих права и слобода (члан 2).



Оспорене одредбе члана 12. став 1. тачка 3), члана 13. и члана 14. став 1. тачка 2) Закона систематизоване су у глави II – „Услови за обраду“ (чл. 8. до 18) и уређују: недозвољеност обраде (члан 8), одлуку помоћу аутоматизоване обраде (члан 9), обраду са пристанком (члан 10), опозив пристанка (члан 11), обраду без пристанка (члан 12), обраду од стране органа власти (члан 13), прикупљање података (члан 14), обавештење о обради (члан 15), нарочито осетљиве податке (члан 16), пристанак за обраду нарочито осетљивих података (члан 17) и опозив пристанка за обраду нарочито осетљивих података (члан 18), према истоименим одредницама.

Чланови Закона чије су одредбе оспорене у целини гласе:

#### „Члан 12.

Обрада без пристанка је дозвољена:

- 1) да би се остварили или заштитили животно важни интереси лица или другог лица, а посебно живот, здравље и физички интегритет;
- 2) у сврху извршења обавеза одређених законом, актом донетим у складу са законом или уговором закљученим између лица и руковоаца, као и ради припреме закључења уговора;
- 3) у другим случајевима одређеним овим законом или другим прописом донетим у складу са овим законом, ради остварења претежног оправданог интереса лица, руковоаца или корисника.

#### Члан 13.

Орган власти обрађује податке без пристанка лица, ако је обрада неопходна ради обављања послова из своје надлежности одређених законом или другим прописом у циљу остваривања интереса националне или јавне безбедности, одбране земље, спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела, економских, односно финансијских интереса државе, заштите здравља и морала, заштите права и слобода и другог јавног интереса, а у другим случајевима на основу писменог пристанка лица.

#### Члан 14.

Подаци се прикупљају од лица на које се односе и од органа управе који су законом овлашћени за њихово прикупљање.

Подаци се могу прикупљати и од другог лица ако:

- 1) је то предвиђено уговором закљученим са лицем на које се подаци односе;
- 2) је то прописано законом или другим прописом донетим у складу са законом;
- 3) је то неопходно с обзиром на природу посла;
- 4) прикупљање података од самог лица на које се односе захтева прекомерни утрошак времена и средстава;



5) се прикупљају подаци ради остварења или заштите животно важних интереса лица на које се односе, посебно живота, здравља и физичког интегритета.“

Такође, Законом су у члану 3. дефинисани поједини изрази који имају следеће значење: „податак о личности“ је свака информација која се односи на физичко лице, без обзира на облик у коме је изражена и на носач информације (папир, трака, филм, електронски медиј и сл.), по чијем налогу, у чије име, односно за чији рачун је информација похрањена, датум настанка информације, место похрањивања информације, начин сазнавања информације (непосредно, путем слушања, гледања и сл., односно посредно, путем увида у документ у којем је информација садржана и сл.), или без обзира на друго својство информације (тачка 1)); „физичко лице“ је човек на кога се односи податак, чији је идентитет одређен или одредив на основу личног имена, јединственог матичног броја грађана, адресног кода или другог обележја његовог физичког, психолошког, духовног, економског, културног или друштвеног идентитета (тачка 2)); „обрада података“ је свака радња предузета у вези са подацима као што су: прикупљање, бележење, преписивање, умножавање, копирање, преношење, претраживање, разврставање, похрањивање, раздвајање, укрштање, обједињавање, уподобљавање, мењање, обезбеђивање, коришћење, стављање на увид, откривање, објављивање, ширење, снимање, организовање, чување, прилагођавање, откривање путем преноса или на други начин чињење доступним, прикривање, измештање и на други начин чињење недоступним, као и спровођење других радњи у вези са наведеним подацима, без обзира да ли се врши аутоматски, полуаутоматски или на други начин (тачка 3)); „орган власти“ је државни орган, орган територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно други орган или организација којој је поверено вршење јавних овлашћења (тачка 4)). Одредбама члана 8. Закона прописана је недозвољеност обраде, тако што је у тачки 1) тог члана Закона прописано да обрада није дозвољена ако физичко лице није дало пристанак за обраду, односно ако се обрада врши без законског овлашћења.

Уставом Републике Србије је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима и да се владавина права, поред осталог, остварује уставним јемствима људских и мањинских права и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); 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 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 је зајемчена заштита података о личности, да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује 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, 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 Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, прикупљање статистичких и других података од општег интереса (члан 97. тачка 11).

Полазећи од Уставом утврђене надлежности Републике Србије да уређује и обезбеђује, поред осталог, прикупљање статистичких и других података од општег интереса, Уставни суд је констатовао, да су Законом о заштити података о личности уређени услови за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничење заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденција, изношење података из Републике Србије и надзор над извршењем тог закона са циљем да се, у вези са обрадом података о личности, сваком физичком лицу обезбеди остваривање и заштита права на приватност и осталих права и слобода. Одредбама члана 42. Устава зајемчена је заштита података о личности која представља једно од новијих права заштите приватности лица које Устав гарантује у ставу 1. тог члана, и утврђено да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом, с тим 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 (ст. 2. и 3).

Из наведеног, по оцени Суда, следи да се само законом може уредити прикупљање, држање, обрада и коришћење података.

Како се оспореним деловима члана 12. став 1. тачка 2), члана 13. и члана 14. став 2. тачка 2) Закона даје могућност обраде података о личности без пристанка лица и у другим случајевима одређеним овим законом или другим прописом донетим у складу са овим законом (члан 12. став 1. тачка 2)), да орган власти обрађује податке без пристанка лица, ако је обрада неопходна ради обављања послова из његове надлежности одређених законом или другим прописом (члан 13), као и да се подаци могу прикупљати и од другог лица ако је то прописано законом или другим прописом донетим у складу са законом (члан 14. став 2. тачка 2)), то по оцени Суда, следи да наведени чланови Закона у делу „или другим прописом“, односно „или другим прописом донетим у складу са законом“ нису у сагласности са чланом 42. став 2. и 3. Устава, с обзиром на то да се тим одредбама Закона предвиђа да основ за обраду података о личности може, поред закона, бити и акт ниже правне снаге, односно подзаконски акт. При томе Уставни суд је имао у виду и одредбу члана 8. став 1. тачка 1) Закона, према којој обрада података није дозвољена ако физичко лице није дало пристанак за обраду, односно ако се обрада врши без законског овлашћења, што значи да се обрада података врши искључиво на основу закона, а да су изузеци могући само ако је то неопходно у циљу вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије на начин предвиђен законом, како је то утврђено Уставом. Такође, Уставни суд је поводом одредбе члана 13. Закона имао у виду чињеницу да

се речи „или другим прописом“ односе на надлежности органа власти, те да поједини послови из надлежности тих органа могу бити одређени не само законом већ и другим прописом (пре свега статутом и другим општим актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе), али, по оцени Суда, једино је на основу закона а не на основу „другог прописа“ могуће да орган власти, ако је то неопходно ради обављања послова из његове надлежности, одређене законом, обрађује податке без пристанка лица.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 12. став 1. тачка 3) у делу који гласи: „или другим прописом донетим у складу са овим законом“, члана 13. у делу који гласи: „или другим прописом“ и члана 14. став 2. тачка 2) у делу који гласи: „или другим прописом донетим у складу са законом“ Закона о заштити података о личности наведеног у изреци престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УЗ-41/2010 од 30. маја 2012. године („Службени гласник РС“, број 68/12)

**Закон о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС“, бр. 20/77, 24/85 и 6/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05) – члан 8, члан 23. став 1. тачка 1, члан 24. став 1. тачка 1. и члан 25.**

**Системска неусклађеност оспореног Закона о сахрањивању и гробљима са важећим Уставом Републике Србије.**

**Уз Одлуку је донето Решење о одлагању њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана доношења, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 8, члана 23. став 1. тачка 1, члана 24. став 1. тачка 1. и члана 25. Закона о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС“, бр. 20/77, 24/85 и 6/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05) нису у сагласности са Уставом.

## О б р а з л о ж е њ е

Суд Србије и Црне Горе је, 14. јануара 2005. године, уступио Уставном суду Републике Србије иницијативу за оцену уставности одредаба члана 8,

члана 23. став 1. тачка 1, члана 24. став 1. тачка 1. и члана 25. Закона о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС“, бр. 20/77, 2/85 и 6/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93 и 48/94), а другом иницијативом, коју је Уставни суд примио 31. октобра 2005. године, оспорене су одредбе члана 8. и члана 25. истог закона. По наводима иницијатора, решења садржана у наведеним одредбама Закона, имају за последицу противуставно стављање у привилегован положај појединих идеологија и политичких опција, односно, кршење уставне гаранције о правној једнакости без обзира на политичко и друго уверење.

Иницијативе су 13. априла 2006. године, на основу донетог Закључка Уставног суда, достављене на мишљење Народној скупштини, а 28. септембра 2006. године Уставни суд је донео Решење о покретању поступка за оцењивање уставности члана 8. оспореног Закона о сахрањивању и гробљима. Народна скупштина није доставила мишљење поводом поднетих иницијатива, ни одговор на Решење о покретању поступка. Поступајући на основу одредбе члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11) којом је прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона, Уставни суд је наставио поступак сходно одредби члана 34. став 3. Закона, и утврдио следеће:

У току поступка пред Уставним судом 8. новембра 2006. године престао је да важи Устав Републике Србије од 1990. године, у односу на чије је одредбе покренут поступак за оцену уставности, па је оцена уставности оспорених одредаба Закона о сахрањивању и гробљима, у настављеном поступку, извршена на основу Устава Републике Србије који је на снази.

Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године, утврђен је општи рок за усклађивање закона са Уставом, тако што је одредбом члана 15. Уставног закона прописано да ће се, до 31. децембра 2008. године ускладити сви остали закони који нису у складу са Уставом.

Закон о сахрањивању и гробљима није усаглашаван ни са претходно важећим Уставом од 1990. године, нити са Уставом који је на снази од 8. новембра 2006. године, иако је донет 1977. године. Све измене и допуне Закона које су вршене од његовог доношења односе се на прописане износе новчаних казни за поступања противна његовим одредбама. Одредбама оспореног члана 8. Закона о сахрањивању и гробљима је утврђена забрана подизања споменика и других гробних знакова којима се на непосредан или посредан начин означава припадност погинулог, односно умрлог лица непријатељским покретима упереним против народноослободилачке борбе Југославије, односно на други начин означава његово учешће уперено против те борбе, или се означава његова непријатељска делатност против друштвеног уређења и безбедности Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (став 1); забрањено на споменике или друге гробне знакове стављати податке, натписе, фотографије и друге знакове (симболе) којима се на непосредан или посредан начин означава припадност погинулог, односно умрлог лица непријатељским покретима упереним против народноослободилачке борбе Југославије, односно на други

начин означава његово учешће против те борбе, или се означава његова непријатељска делатност против друштвеног уређења и безбедности Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (став 2); забрањено подизање споменика и других гробних знакова, односно њихово обележавање натписима или другим гробним знаковима у случајевима кад они имају антисоцијалистички и непријатељски садржај, или се њима на други начин повређују патриотска осећања или идејно-политичко и самоуправно опредељење радних људи и грађана, народа и народности Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (став 3); забрањена израда обележја и знакова за обележавање гробова и споменика из ст. 1. до 3. овог члана (став 4). Оспорене одредбе члана 23. став 1. тачка 1. и члана 24. став 1. тачка 1. налазе се у поглављу казних одредаба Закона и прописују прекршајну одговорност за неизвршавање одредаба члана 8. Закона, а одредбе оспореног члана 25. Закона уређују прелазни законски режим, тако што утврђују рокове и начин поступања надлежног органа у спровођењу одредаба члана 8. ст. 1. до 3. овог закона.

Према Уставу Републике Србије, Република Србија је 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), а сврха свих уставних јемстава неогуђивих људских и мањинских права јесте, према одредби члана 19. Устава, очување људског достојанства и остварење пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права. Одредбама члана 21. ст. 1. до 3. Устава 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. Уставом се јемчи слобода мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при своме уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору (члан 43. став 1); јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје, а слобода изражавања може се 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); јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења (члан 55. став 1). Према хијерархији домаћих и међународних општих правних аката утврђеној одредбама члана 194. ст. 1. и 3. Устава, правни поредак Републике Србије је јединствен, а сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом.

Одредбама оспореног члана 8. Закона прописане су забране подизања споменика и других гробних знакова којима се посредно или непосредно



означавају одређена својства личности погинулог односно умрлог лица, а у вези са његовом припадношћу „непријатељским покретима упереним против народноослободилачке борбе Југославије“, његовим учешћем упереним против те борбе и непријатељском делатношћу „против друштвеног уређења и безбедности Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“ (ст. 1. и 2), као и забране подизања споменика и других гробних знакова, односно њихово обележавање натписима или другим гробним знаковима „у случајевима кад они имају антисоцијалистички и непријатељски садржај, или се њима на други начин повређују патриотска осећања или идејно-политичко и самоуправно опредељење радних људи и грађана, народа и народности Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“ (став 3). Полазећи од садржине наведених одредаба Закона и у њима садржаних основа забране истицања одређених обележја на споменицима и другим гробним знаковима, Суд је констатовао да су основи забране, односно одређене вредности које се забранама штите, у несагласности са Уставом. Ово најпре из разлога што поједине вредности као што су „друштвено уређење и безбедност“ раније постојеће државе – Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, те „идејно-политичко и самоуправно опредељење радних људи и грађана, народа и народности Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, не уживају посебну заштиту важећег уставноправног система, односно, нису вредности које познаје и на којима се темељи важећи Устав. Надаље, поједине категорије из закона, као што су „непријатељски покрети уперени против народноослободилачке борбе Југославије“, „учешће уперено против те борбе“, „непријатељска делатност“, „антисоцијалистички садржаји“, „патриотска осећања“ и др, установљене су са садржином коју су имале, односно могле имати у време доношења овог закона 1977. године, на основама тада важећег Устава из 1974. године. У међувремену, следиле су две промене уставног система, а у оквиру њих и промене законодавства, као што су, примера ради Закон о изменама и допунама Закона о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Службени гласник РС“, број 137/04), или Закон о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11), које су поставиле основе за другачије схватање сада важеће садржине појмова на којима се темеље и неке од забрана из оспореног члана 8. Закона. Не доводећи у сумњу овлашћење законодавног органа да законом уреди режим коришћења гробаља у складу са Уставом, а у том оквиру и мере којима се штите вредности демократског друштва које афирмише Устав, Суд сматра да задржавање у примени одредаба Закона које су због очигледне анахроности постале непрецизне и нејасне, има за последицу немогућност поузданог утврђивања садржине вредности које се њиме заштићују у садашњем времену, садржине права и обавеза лица на која се закон односи, која понашања подлежу санкцијама прописаним Законом и која су овлашћења и обавезе органа јавне власти кад одлучују о правима и обавезама лица у примени овог закона. Такви недостаци законске уређености односа, чине да у правном поретку егзистира закон који не задовољава основне захтеве уставног начела владавине прва и у њему садржаног захтева правне сигурности, односно

уставног начела јединства правног поретка. Изложено схватање неопходних услова које закон као опште правило понашања треба да испуњава, Уставни суд темељи и на бројним до сада израженим схватањима које је кроз своју праксу изразио Европски суд за људска права у Стразбуру (почев од предмета *Sunday Times (No.1) против Уједињеног Краљевства* – пресуда од 26. априла 1979. године – захтев бр. 6538/74)), који указује: да захтеви правне сигурности и владавине права траже да правна норма буде не само доступна лицима на која се односи, него и да буде предвидива, тако да лица на која се односи могу стварно и конкретно знати своја права и обавезе како би се могла према њима и понашати, и да, с тим у вези, могу предвидети последице свог понашања; да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме није испуњен ако грађани као савесне и разумне особе „нагађају“ о смислу и садржини норме а органи који је примењују се разилазе у њеном тумачењу и примени у конкретним случајевима; да одређеност и прецизност правне норме представља један од основних елемената начела владавине права и кључан је фактор за настанак и одржање легитимитета правног поретка, што важи за све гране права, те да је и услов за јединствену примену права и поштовање ефеката правноснажних пресуда и других одлука државне и јавне власти. Наведени захтеви за одређеношћу и прецизношћу законске норме имају посебну важност у домену прописивања забрана и санкција, с обзиром на то да такве норме, због ограничење људских права и слобода које у себи садрже, јесу иначе условљене општим захтевима за постојање писаног закона, забрану примене аналогije и прецизан опис кажњивог дела.

Из свих изложених разлога који указују на системске недостатке оспореног Закона о сахрањивању и гробљима, Уставни суд је, на основу члана 105. Закона о Уставном суду, закључио да Народну скупштину обавести о неопходној потреби да се одредбе Закона ускладе са Уставом.

Оцењујући из изложених разлога да одредбе члана 8. Закона о сахрањивању и гробљима нису у сагласности са Уставом, Суд је из истих разлога утврдио несагласност са Уставом и одредаба члана 23. став 1. тачка 1, члана 24. став 1. тачка 1. и члана 25. Закона, с обзиром на то да те одредбе по својој материјално-правној садржини представљају санкције за неизвршавање одредаба члана 8. Закона и да као такве чине нераздвојиву правну целину са неуставним одредбама члана 8. Закона.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 8, члана 23. став 1. тачка 1, члана 24. став 1. тачка 1. и члана 25. Закона наведеног у изреци престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ИУ-53/2006 од 19. јуна 2012. године

(Одлука објављена у „Службеном гласнику РС“, број 120/12, по протеклу шест месеци од доношења, због донетог решења о одлагању објављивања ове одлуке)



**Закон о изменама и допунама Закона о Влади  
(„Службени гласник РС“, број 65/08)  
– више одредаба члана 2.**

**Увођење института „први потпредседник Владе – заменик председника Владе“**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да нису у сагласности с Уставом следеће одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 65/08):

- наслов изнад члана 13а у делу који гласи : „– заменик председника Владе“;
- одредба става 1. члана 13а у делу који гласи: „– заменика председника Владе“;
- одредба става 2. члана 13а у делу који гласи: „– заменик председника Владе“;
- одредба става 3. члана 13а у делу који гласи: „– заменика председника Владе“.

**О б р а з л о ж е њ е**

Предлогом групе народних посланика у Народној скупштини Републике Србије покренут је поступак за оцену уставности одредаба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 65/08). Позивајући се на одредбе члана 125. ст. 1. и 2. Устава које утврђују састав Владе и функције председника Владе, предлагач сматра да је законско установљавање „првог потпредседника Владе – заменика председника Владе“ у супротности с Уставом. По мишљењу предлагача, из Уставом утврђеног положаја и овлашћења Владе и председника Владе не произлази овлашћење законодавног органа за установљавање потпредседника Владе који има већа, односно посебна овлашћења у односу на друге потпредседнике или чланове Владе, те закључује да је, противно Уставу, оспореном одредбом закона уведена потпуно нова функција. У том смислу предлагач изражава став да је оспорено законско решење „у супротности са фундаменталним принципима на којима се заснива организација државне власти у Републици Србији“, а да из одредаба чл. 127, 132. и 133. Устава, према којима председник Републике предлаже кандидата за председника Владе, кандидат за председника Владе предлаже Народној скупштини састав Владе, оставком председника Владе престаје мандат свим члановима Владе, те да председник Владе може предложити Народној скупштини разрешење појединог члана Владе, а да члан Владе не подноси оставку Народној скупштини већ председнику Владе,

следи да је „председник Владе централна личност у Влади – камен темељац који носи целу Владу“. Сматра надаље да потпредседници Владе не могу да имају различит статус, односно да је противно Уставу законско одређивање различитог статуса једног од потпредседника Владе који би у случају одсуства председника Владе „могао преузети сва овлашћења председника Владе и који би, у односу на остале чланове Владе и потпредседника Владе, имао већа права и могућности у саветовању и помагању председника Владе“. Предлагач закључује да „Устав Републике Србије не прави сметњу да председник Владе уреди ниво овлашћења и дужности потпредседника Владе у складу са Уставом и Законом о Влади“ али да установљивање таквог овлашћења председника Владе нормом закона јесте прекорачење уставних овлашћења Народне скупштине и значи уређивање односа на начин противан Уставу.

На основу Закључка са седнице одржане 30. октобра 2008. године, Уставни суд је, дописом од 3. новембра 2008. године, доставио наведени предлог Народној скупштини на одговор, у смислу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник СРС“, бр. 109/07), а пошто Народна скупштина није доставила одговор, Суд је наставио поступак, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник СРС“, бр. 109/07 и 99/11).

Одредбама оспореног члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 65/08) извршена је допуна Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 и 101/07). Оспорени члан Закона гласи:

„Члан 2.

После члана 13. додају се наслов и члан 13а, који гласе:

### **Први потпредседник Владе – заменик председника Владе**

#### **Члан 13а**

Председник Владе одређује једног потпредседника Владе за првог потпредседника Владе – заменика председника Владе, који га замењује за време одсутности или спречености са свим овлашћењима председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења члана Владе.

Први потпредседник Владе – заменик председника Владе помаже председнику Владе у вођењу и усмеравању Владе, старању о јединству политичког деловања Владе и усклађивању рада чланова Владе.

У свему осталом на положај првог потпредседника Владе – заменика председника Владе сходно се примењују одредбе овог закона које се односе на потпредседника Владе.“

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 и 16/11) уређени су, поред осталог, одговорност Владе, састав Владе, функције председника Владе и функције потпредседника Владе. У том смислу, Закон одређује: да је Влада, у оквиру својих надлежности самостална, а одговорна Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за

извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад органа државне управе (члан 7); да Владу чине председник Владе, један или више потпредседника Владе и ресорни министри, да Влада може имати министре без портфеља, да број потпредседника Владе и министара без портфеља одређује Народна скупштина при сваком избору Владе, на предлог кандидата за председника Владе (члан 10); да председник Владе води и усмерава Владу, стара се о јединству политичког деловања Владе, усклађује рад чланова Владе, представља Владу, сазива и води њене седнице, да председник Владе може осталим члановима Владе давати обавезна упутства и посебна задужења, сходно програму и политици Владе (члан 12. ст. 1. и 2); да потпредседник Владе усмерава и усклађује рад органа државне управе у областима које одреди председник Владе, да председник Владе може овластити потпредседника Владе да руководи пројектом из делокруга више органа државне управе, да се у свему осталом, на положај потпредседника Владе сходно примењују одредбе овог закона које се односе на министре (члан 13). Одредбама оспореног члана 13а Закона, који је унет у текст Закона одредбом члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 65/08), установљен је институт „први потпредседник Владе – заменик председника Владе“ и прописано да председник Владе одређује једног потпредседника Владе за првог потпредседника Владе – заменика председника Владе, који га замењује за време одсутности или спречености са свим овлашћењима председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења члана Владе, да први потпредседник Владе – заменик председника Владе помаже председнику Владе у вођењу и усмеравању Владе, старању о јединству политичког деловања Владе и усклађивању рада чланова Владе, те да се у свему осталом, на положај првог потпредседника Владе – заменика председника Владе сходно примењују одредбе овог закона које се односе на потпредседника Владе. Уставни суд је констатовао да је истовремено са оспореном допуном Закона садржаном у цитираном члану 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади, одредбом члана 1. истог закона брисана одредба члана 13. став 3. Закона о Влади из 2005. године, која је гласила: „Председник Владе одређује потпредседника Владе који га замењује за време одсутности или спречености са свим овлашћењима председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења члана Владе.“

Устав Републике Србије утврђује да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тачка 16), те да Народна скупштина доноси законе, бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара (члан 99. став 1. тачка 7. и став 2. тачка 1. и члан 105. став 2. тачка 9). Одредбама чл. 122. до 135. Устава уређени су, поред осталог, положај, састав и овлашћења Владе као државног органа који је, у смислу одредаба члана 4. Устава, који утврђује начело поделе власти, и члана 122. Устава – носилац извршне власти. У том оквиру, одредбама члана 125. ст. 1. и 2. Устава утврђено је да Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри, да председник

Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу. Одредбом члана 135. Устав утврђује да се о Влади доноси закон.

Полазећи од наведених одредаба Устава, а нарочито одредаба члана 97. тачка 16. и члана 135. Устава које утврђују да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа и да се о Влади доноси закон, Уставни суд сматра да законодавни орган има уставно овлашћење да у границама одредаба Устава које непосредно уређују положај и функције Владе и чланова Владе, уреди сва питања и односе чије уређивање процени за потребно да би се обезбедило извршавање уставних функција Владе, па и оних која се тичу обезбеђивања услова и претпоставки за несметано обављање функција председника Владе. У том смислу, имајући у виду одсуство уставне уређености питања замењивања председника Владе, Уставни суд оцењује да је законско увођење обавезе председника Владе да одреди једног од потпредседника Владе који га замењује за време одсутности или спречености, са свим овлашћењима председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења члана Владе, засновано на Уставу, и то како на општем уставном овлашћењу, односно обавези законодавног органа да уреди и обезбеди функционисање и рад сваког државног органа, тако и на посебном и изричитом овлашћењу да то учини и у погледу функционисања и рада Владе, доношењем закона о Влади. Суд оцењује да прописивање такве обавезе председника Владе не представља повреду Уставом утврђеног положаја и функција председника Владе, нити има карактер противуставног увођења овлашћења за једног од потпредседника Владе противно Уставом утврђеном положају потпредседника Владе. Суд сматра да номинирајуће одређење у оспореној одредби Закона, према којем потпредседнику Владе кога председник Владе одреди да га замењује припада атрибут „први потпредседник Владе“, има значење захтева за идентификовање члана Владе из реда потпредседника којем припадају обавезе обављања дела послова председника Владе, у ситуацијама када те послове из објективних разлога не може да обавља сам председник Владе. Суд је на становишту да је законско уређивање таквог питања, макар посматрано и као питање унутрашње организације и рада Владе, предузето у границама уставних овлашћења законодавног органа, а у функцији обезбеђивања претпоставки за континуирани и несметан рад Владе као државног органа. У уставноправној ситуацији коју карактерише одсуство уставне регулативе о замењивању председника Владе и садржини функције потпредседника Владе, уз истовремено дата уставна овлашћења законодавног органа да уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа и да о Влади доноси закон, Уставни суд налази да обавеза председника Владе прописана у оспореној одредби Закона, као и у њој садржано номиновање потпредседника Владе кога председник одреди да га замењује за „првог потпредседника Владе“, није у супротности са Уставом.

Оцењујући у смислу изложеног да је законско увођење појма „први потпредседник Владе“ предузето у границама уставних овлашћења и да

нема значење противуставног задирања законодавне власти у нормативни и функционални домен извршне власти, Уставни суд оцењује и да увођењем института „заменика председника Владе“ законодавни орган јесте прекорачио границе својих уставних овлашћења, јер је тиме непосредно установио у структури Владе нову функцију коју Устав не предвиђа. Полазећи од одредаба члана 125. Устава које утврђују састав Владе тако што одређују да је чине председник Владе, један или више потпредседника и министри, Суд сматра да је таквим уставним одређењем искључена могућност да се било којим актом нижим од Устава, па дакле ни законом, уведе нове функције, што је у овом случају учињено увођењем института „заменика председника Владе“. Из тог разлога Уставни суд је утврдио да су одредбе члана 2. Закона у деловима којима се „првом“ потпредседнику Владе одређује и својство „заменика председника Владе“, несагласне са Уставом.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 65/08), у деловима наведеним у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ИУз-231/2012 од 3. јула 2012. године („Службени гласник РС“, број 68/12)

\* Поводом Одлуке ИУз-231/2012 од 3. јула 2012. године судије Уставног суда Катарина Манојловић Андрић, *др* Боса Ненадић, *др* Оливера Вучић, *др* Драган Стојановић и Предраг Ђетковић издвојили су заједничко одбијајуће мишљење, које је објављено са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 68/12, а које се објављује и у *Билтѐну Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

### ЗАЈЕДНИЧКО ОДБИЈАЈУЋЕ ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету Уставног суда ИУз-231/2012

Уставни суд је у поступку за оцену уставности одредаба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 65/08) покренутом предлогом групе посланика у Народној скупштини Републике Србије, на седници одржаној 3. јула 2012. године, донео следећу

#### О Д Л У К У

Утврђује се да нису у сагласности с Уставом следеће одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 65/08):

- наслов изнад члана 13а у делу који гласи: „– заменика председника Владе“;
- одредба става 1. члана 13а у делу који гласи: „– заменик председника Владе“;
- одредба става 2. члана 13а у делу који гласи: „– заменик председника Владе“;
- одредба става 3. члана 13а у делу који гласи: „– заменика председника Владе“.

Напомињемо да су у истом предмету, пре доношења наведене Одлуке, биле предложене две другачије одлуке, али да ниједна није добила потребну већину гласова. Први судија известилац је предложио да Уставни суд донесе Одлуку којом се одбија предлог за утврђивање неуставности оспореног члана 2. Закона. Након тога је други судија известилац предложио доношење касаторне одлуке. Усвојен је тек предлог трећег судије известиоца који са становишта оцене уставности, по нашем мишљењу, представља неприхватљиво компромисно решење.

Сматрамо да је у поступку оцене уставности оспорених одредаба члана 2. Закона, Уставни суд требало да донесе следећу

## О Д Л У К У

Утврђује се да нису у сагласности с Уставом следеће одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 65/08):

- наслов изнад члана 13а који гласи: „Први потпредседник Владе – заменик председника Владе“;
- одредба става 1. члана 13а у делу који гласи: „једног“ и „за првог потпредседника Владе – заменика председника Владе“;
- одредбе ст. 2. и 3. члана 13а.

Наше издвојено мишљење се, у суштини, заснива на разлозима садржаним у образложењу Предлога наведене Одлуке коју Уставни суд није усвојио, а коју смо ми својим гласовима својевремено подржали.

Одредбама оспореног члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 65/08) извршена је допуна Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 и 101/07), тако што су после члана 13. Закона додати наслов „Први потпредседник Владе – заменик председника Владе“ и члан 13а. Истовремено са оспореном допуном Закона о Влади, одредбом члана 1. оспореног Закона о изменама и допунама Закона о Влади, брисана је одредба члана 13. став 3. Закона о Влади из 2005. године.

Пре него што су 2008. године оспореним Законом извршене измене и допуне Закона о Влади, члан 13. Закона о Влади је гласио:

### „Потпредседник Владе

#### Члан 13.

Потпредседник Владе усмерава и усклађује рад органа државне управе у областима које одреди председник Владе.



Председник Владе може овластити потпредседника Владе да руководи пројектом из делокруга више органа државне управе.

Председник Владе одређује потпредседника Владе који га замењује за време одсутности или спречености са свим овлашћењима председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења члана Владе.

У свему осталом на положај потпредседника Владе сходно се примењују одредбе овог закона које се односе на министре.“

Одредбе члана 1. и оспореног члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади гласе:

#### „Члан 1.

У Закону о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка и 101/07), у члану 13. став 3. брише се.

Досадашњи став 4. постаје став 3.

#### Члан 2.

После члана 13. додају се наслов и члан 13а, који гласе:

### **Први потпредседник Владе – заменик председника Владе**

#### Члан 13а

Председник Владе одређује једног потпредседника Владе за првог потпредседника Владе – заменика председника Владе, који га замењује за време одсутности или спречености са свим овлашћењима председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења члана Владе.

Први потпредседник Владе – заменик председника Владе помаже председнику Владе у вођењу и усмеравању Владе, старању о јединству политичког деловања Владе и усклађивању рада чланова Владе.

У свему осталом на положај првог потпредседника Владе – заменика председника Владе сходно се примењују одредбе овог закона које се односе на потпредседника Владе.“

Из садржине цитираних норми несумњиво произлази да је оспореним Законом уместо дотадашње одредбе члана 13. став 3. Закона о Влади, према којој је председник Владе одређивао потпредседника Владе који ће га замењивати за време одсутности или спречености, у овај закон одредбама оспореног члана 2. унет члан 13а, којим је, поред осталог, прописано да председник Владе одређује једног потпредседника Владе за првог потпредседника Владе – заменика председника Владе, који га замењује за време одсутности или спречености, али има и нека друга овлашћења која немају остали потпредседници.

Састав Владе, функција председника Владе и одговорност министара уређени су одредбама члана 125. Устава Републике Србије, којима је утврђено: да Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри (став 1); да председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе



и представља Владу (став 2); да су министри за свој рад и за стање из делокруга министарстава одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини (став 3).

Одредбама члана 127. Устава утврђен је начин избора Владе, и то тако што је предвиђено: да кандидата за председника Владе Народној скупштини предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа (став 1); да кандидат за председника Владе Народној скупштини износи програм Владе и предлаже њен састав (став 2); да Народна скупштина истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе (став 3); да је Влада изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика (став 4).

Мандат Владе почиње да тече даном полагања заклетве пред Народном скупштином, а престаје пре истека времена на које је изабрана, поред осталог, и оставком председника Владе (члан 128. ст. 2. и 3. Устава).

Одредбама члана 133. ст. 1, 2. и 3. Устава, између осталог, утврђено је да члан Владе може поднети оставку председнику Владе, који оставку доставља председнику Народне скупштине, а Народна скупштина на првој наредној седници констатује оставку, као и да председник Владе може предложити Народној скупштини разрешење појединог члана Владе. Сагласно ставу 8. наведеног члана Устава, председник Владе је дужан да по престанку мандата члана Владе због подношења оставке или разрешења, у складу са законом, покрене поступак за избор новог члана Владе.

Иако је у Уставу из 2006. године Влада конципирана на исти начин као у Уставу из 1990. године, ипак је у односу на институцију Владе било највише интервенција у делу Устава о уређењу власти. Ове измене су ојачале положај Владе и председника Владе на следећи начин: одредбом члана 123. став 1. Устава је одређено да Влада утврђује и води политику, док је раније само водила политику Републике Србије; одредбама члана 125. став 2. Устава су утврђене функције Владе, које су раније биле регулисане Законом о Влади; одредбом члана 125. став 3. Устава је утврђено да су министри за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини, а према одредби члана 93. став 1. Устава из 1990. године, Влада и сваки њен члан су за свој рад одговарали Народној скупштини; у погледу подношења оставке, уместо ранијег одређења да Влада и сваки њен члан могу поднети оставку Народној скупштини, чланом 133. ст. 1. и 2. важећег Устава је предвиђено да члан Владе може поднети оставку председнику Владе, коју председник Владе доставља председнику Народне скупштине; у складу с одредбама чл. 200. и 201. важећег Устава, председник Владе је добио посебна овлашћења приликом проглашења ванредног и ратног стања.

Дакле, и поред тога што у Уставу није примењен тзв. канцеларски принцип ни за избор нити за реконструисање Владе, јер о тим питањима одлуку доноси Народна скупштина а не председник Владе, улога председника Владе у важећем Уставу ојачана је на тај начин што председник има централно и кључно место у овом државном органу. Председник Владе води и усмерава

рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу. Народна скупштина истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе, те не постоји могућност да приликом избора Владе не буде изабран неко од чланова Владе кога је предложио кандидат за председника Владе. Дакле, председник Владе има одлучујућу улогу приликом креирања састава Владе. Оставком председника Владе престаје и мандат Владе. Министри су за свој рад одговорни не само Влади и Народној скупштини, већ и председнику Владе, коме достављају оставку и који може предложити Народној скупштини њихово разрешење. Законско овлашћење на предлагање избора или разрешења члана Владе има искључиво председник Владе, а не и потпредседник Владе који га замењује.

Све наведене компетенције председника Владе, по нашем мишљењу, не могу се сматрати небитним за решавање овог уставног спора. Напротив, сматрамо да је Уставом утврђени положај председника Владе одлучујуће утицао на уставотворца да не предвиди функцију заменика председника Владе, већ само потпредседника Владе (једног или више).

Овлашћења заменика председника и потпредседника у правној доктрини се разликују по свом обиму и времену свог вршења. Заменик председника има сва овлашћења која има и председник, осим оних која су изузета законом, али заменик своја овлашћења врши само када је председник одсутан или спречен да то сам чини. Потпредседник има мањи капацитет овлашћења од заменика, јер обавља само оне послове које му је поверио председник. За разлику од заменика председника, потпредседник своју функцију обавља стално и ради уз дејствујућег председника.

Истичемо да уређење власти у Републици Србији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, а однос ове три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли (члан 4. ст. 2. и 3. Устава).

Општи принцип поделе власти остварује се, поред осталог, кроз функционалну непроменљивост, односно постојаност уставом извршене поделе функција између појединих грана власти – законодавне, извршне и судске. Свака грана власти понаособ може се кретати само у границама правних функција и овлашћења која су јој поверена Уставом. Према нашем становишту, начело функционалне непроменљивости не сме нарушити ни Народна скупштина доносећи законе. У овом уставносудском спору поставља се питање да ли је законодавни орган то начело нарушио оспореним чланом 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади.

Уставни основ за доношење Закона о Влади садржан је у члану 135. Устава. Одредбе члана 126. став 2, члана 128. став 4, члана 130. став 5. и члана 133. ст. 7. и 8. Устава, такође, налажу законско уређивање појединих питања у вези са положајем и овлашћењима Владе и чланова Владе. Из наведених одредаба Устава следи да законодавни орган има уставно овлашћење и обавезу да законом уреди питања и односе за које му је то овлашћење дато. При законском уређивању тих питања и односа, законодавни орган је ограничен садржином одредаба Устава, тако да ни у формалном нити у садржинском смислу не може мењати институте и односе успостављене Уставом. Наиме,

иако је чланом 97. тачка 16. Устава утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа, а то значи и Владе, овом одредбом Устава није дато овлашћење Народној скупштини да састав Владе и њене надлежности, овлашћења председника Владе, одговорност министара и њихов однос према председнику Владе и друга питања из области организације и рада Владе уреди на другачији начин него што је то учињено у Уставу, већ да само разради постојећа уставна решења. У конкретном случају, законодавац је одредбама оспореног члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади утврдио положај и овлашћења првог потпредседника Владе – заменика председника Владе, уводећи на тај начин нову функцију у Влади која не постоји у Уставу, насталу спајањем два института која Устав не предвиђа.

Будући да Устав сâм непосредно и изричито у одредби члана 125. став 1. уређује састав Владе, тако да је чине председник, један или више потпредседника и министри, сматрамо да свако другачије законско одређивање састава Владе има значење противуставног уређивања односа, што је оспореним одредбама Закона учињено установљавањем функције „првог потпредседника владе – председника Владе“. Полазећи од језичког, историјског и циљног тумачења овог новоустановљеног института, налазимо да је приликом оцене уставности оспорених одредаба члана 2. Закона, предмет оцене могао да буде само спорни институт у целини, јер се очигледно ради о једној функцији у Влади под називом „Први потпредседник Владе – заменик председника Владе“. Стога се није могла посебно оцењивати уставност делова оспорене функције који су наведени пре и после цртице, па самим тим ни утврдити да је део функције који претходи цртици у сагласности с Уставом, а да су цртица и део функције који након ње следи несагласни с Уставом. За овакав приступ, по нашем мишљењу, не може бити оправдање то што у Уставном суду није постојала прописана већина гласова за доношење Одлуке да се одбије предлог за утврђивање неуставности оспореног члана 2. Закона, нити за доношење Одлуке којом би се утврдила неуставност новоустановљене функције у целини (у оба случаја на седници Суда нису биле присутне све судије). Међутим, чак и када би се могао прихватити метод коме је Уставни суд приликом доношења Одлуке са којом се не слажемо прибегло, сматрамо да ни један од института који заједно одређују функцију која се оспорава предлогом није у сагласности с Уставом.

Слажемо се са оценом Уставног суда наведеном у Одлуци да је увођењем института „заменика председника Владе“ законодавни орган прекорачио границе својих уставних овлашћења, јер је непосредно установио у структури Владе нову функцију коју Устав не предвиђа, али налазимо да се исти разлози могу и морају односити и на питање института „првог потпредседника Владе“.

Истичемо да Устав не предвиђа било какав облик категоризације, односно рангирања у оквиру института потпредседника владе, који би дао основ за увођење посебног института „првог потпредседника Владе“. Поред тога, као што је раније наведено, председнику Владе су важећим Уставом

дата овлашћења да води и усмерава рад Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу. Овлашћења потпредседника Владе нису део уставног уређивања. Потпредседник Владе, у складу са чланом 13. ст. 1. и 2. Закона о Влади, усмерава и усклађује рад органа државне управе у областима које одреди председник Владе, а може руководити и пројектом из делокруга више органа државне управе, по овлашћењу председника.

Председник Владе, дакле, има посебан положај, јер он није први међу једнакима, већ централна личност Владе која одлучујуће утиче на њен персонални састав. Функција вођења Владе и усклађивања рада њених чланова подразумева да председник Владе одређује области у којима ће потпредседник Владе усмеравати и усклађивати рад органа државне управе, даје потпредседнику Владе овлашћење да руководи пројектом из делокруга више органа државне управе, доноси одлуку о томе који потпредседник Владе ће га замењивати у случају одсутности или спречености и даје члановима Владе посебна задужења. Одредбама оспореног члана 2. Закона је, са једне стране, овлашћење председника Владе да одреди потпредседника Владе који ће га замењивати ограничено на само једно лице, тј. једног од више потпредседника, а са друге стране, направљена разлика међу потпредседницима Владе коју Устав не познаје. Законодавац је једном потпредседнику Владе, кога је назвао „први“, дао већа, односно посебна овлашћења која други потпредседници Владе немају (садржана у ст. 2. и 3. члана 13а Закона о Влади), а која се огледају у томе да само први потпредседник Владе може замењивати председника Владе и помагати му у вођењу и усмеравању Владе, старању о јединству политичког деловања Владе и усклађивању рада чланова Владе. Дакле, члан 2. Закона није споран само због тога што је њиме уведена нова функција у структури Владе, већ и стога што је само лицу кога председник Владе одреди за првог потпредседника Владе дато овлашћење да замењује председника, а поред тога и додатна овлашћења која други потпредседници немају, нити их према оспореним одредбама могу имати. Уставни суд је пропустио да се у Одлуци бави суштином оспорене норме, већ се ограничио на разматрање новоустановљене функције као да она са собом не носи и посебна овлашћења. Поједине судије су чак изнеле став да се у овом уставносудском спору ради само о питању термиолошке природе. Поред тога, Уставни суд је у конкретном случају, као и законодавац, изгубио из вида право сваког државног органа, па и Владе, да самостално уреди начин свог рада и функционисања, односно да самостално уреди своју унутрашњу организацију – уосталом како је то учинила и Народна скупштина својим Пословником.

С обзиром на изложено, сматрамо да је функција „првог потпредседника Владе – заменика председника Владе“ оспореним Законом уведена изворно и самовласно, без овлашћења у Уставу, односно прекорачењем Уставом датих овлашћења. Законско увођење те функције у састав Владе и одређивање садржине тако установљеног института у виду прописивања овлашћења која припадају једино оном потпредседнику Владе коме председник Владе одреди такав статус, има за последицу измену односа које сам Устав успоставља својим одредбама утврђујући састав Владе, као и положај и овлашћења

председника Владе. Имајући у виду чињеницу да одредбе Устава само установљавају институт потпредседника Владе, без одређивања садржине те функције или одређивања послова које потпредседник обавља у раду Владе, као и чињеницу да Устав не решава питање замењивања председника Владе у случају његове привремене одсутности или спречености, мишљења смо да Уставом није допуштено да се, приликом законског уређивања питања замењивања председника Владе или уређивања овлашћења потпредседника Владе, успоставља другачија структура у саставу Владе и другачији распоред овлашћења чланова Владе од оне коју сам Устав установљава. Оцењујемо да су таква противуставна прекорачења законодавних овлашћења управо учињена увођењем функције „први потпредседник Владе – заменик председника Владе“ и одређивањем да то лице – „први“ потпредседник Владе замењује председника Владе „за време одсутности или спречености“ тако да врши сва овлашћења председника Владе, „изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења члана Владе“, као и да, осим замењивања председника за време његове одсутности или спречености, има и дужност да „помаже председнику Владе у вођењу и усмеравању Владе, старању о јединству политичког деловања Владе и усклађивању рада чланова Владе“.

По нашем мишљењу, уставни принцип поделе власти који Устав изражава одређењима да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, као и да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, значи и то да у оквиру јединственог правног поретка, законодавни орган којем припада право и обавеза да доношењем закона уреди функционисање органа извршне власти, то овлашћење треба да врши тако да остане у границама Устава, односно тако да првенствено не мења суштину садржине односа уређених Уставом. Те вредности система поделе власти, равнотеже власти и припадајућих овлашћења законодавне и извршне власти су, по нашој оцени, нарушене оспореном законском нормом којом се уводи институт, функција и положај у саставу Владе који Устав не познаје, а при томе се председник Владе безусловно обавезује да изврши такав законски налог, иако се ради о домену унутрашње организације Владе, односно о расподели послова и овлашћења унутар Владе, чију уставну позицију у систему поделе власти и сам Закон о Влади изражава одређењем да је Влада у оквиру својих надлежности самостална (члан 7).

Не можемо спорити да су односи унутар Владе у највећој мери рефлексивна међусобних односа политичких субјеката који су учествовали у формирању Владе. Али, за нас је исто тако неспорно да се законом не може мењати садржина Устава, нити се могу ширити или сужавати уставне надлежности и овлашћења са циљем да се институционализује тренутни однос политичких снага у законодавној и/или извршној власти. Начело владавине права, као основна претпоставка Устава, остварује се, поред осталог, повиновањем свих Уставу и закону, па и државне власти која је везана правним поретком у коме сви правни акти морају бити усклађени са његовим највишим правним актом – Уставом.

На основу свега наведеног, нисмо подржали Одлуку Суда, јер сматрамо да одредбе оспореног члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о Влади, којим је у Закон унет члан 13а, и то у делу који се односи на наслов изнад члана 13а, на одреднице о једном и првом потпредседнику Владе – заменику председника Владе у ставу 1. члана 13а, као и на одредбе ст. 2. и 3. члана 13а које се односе на посебна овлашћења првог потпредседника Владе – заменика председника Владе и његов положај, нису у сагласности с Уставом.

Судије Уставног суда:  
Катарина Манојловић Андрић  
др Боса Ненадић  
др Оливера Вучић  
др Драган Стојановић  
Предраг Ђетковић

**Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине  
(„Службени гласник РС“, број 99/09)**

– одредбе члана 2. ст. 2. и 3, члана 3. став 3, члана 4. ст. 1. и 5, члана 5. став 3, члана 9. ст. 1, 3. и 4, члана 10. тачка 15), члана 13. тачка 1), члана 16. тачка 1), члана 18. тачка 1), чл. 19. и 21, члана 25. тачка 1), члана 27, члана 53. тачка 1), члана 58, члана 64, члана 68. став 1. тач. 1) до 4), члана 73. став 1. тач. 1) и 2), члана 74. тач. 3), 4) и 5), члана 76. став 1, члана 2. став 1, члана 3. став 1, члана 3. став 2, члана 4. став 4, члана 5. став 2, члана 6, члана 7. став 2, члана 10. тач. 2), 3), 6), 11), 12) и 13), члана 25. тачка 5), члана 38, члана 74. тачка 2), чл. 75, 82. и 86.

**Уставни положај и надлежности аутономне покрајине**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Утврђује се да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09):

- одредбе члана 2. ст. 2. и 3,
- одредба члана 3. став 3. у делу који гласи: „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ и у делу који гласи: „и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“,
- одредба члана 4. став 1. у делу који гласи: „у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)“,
- одредба члана 4. став 5. у делу који гласи: „главни“,
- одредба члана 5. став 3,



- одредба члана 9. став 1. у делу који гласи: „и законом“ и у делу који гласи: „односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја“;
- одредбе члана 9. ст. 3. и 4,
- одредба члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „и локалне самоуправе“;
- одредба члана 13. тачка 1),
- одредба члана 16. тачка 1),
- одредба члана 18. тачка 1),
- одредба члана 19,
- одредба члана 21,
- одредба члана 25. тачка 1),
- одредбе члана 27,
- одредба члана 53. тачка 1), у делу који гласи: „друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и“, у делу који гласи: „њихово“ и у делу који гласи: „као и друге облике“;
- одредба члана 58. у делу који гласи: „додатна и допунска права и заштиту, односно“;
- одредбе члана 64,
- одредбе члана 68. став 1. тач. 1) до 4),
- одредбе члана 73. став 1. тач. 1) и 2),
- одредбе члана 74. тач. 3), 4) и 5) и
- одредба члана 76. став 1. Закона.

2. Одбија се предлог за утврђивање неуставности следећих одредаба Закона из тачке 1:

- одредбе члана 2. став 1,
- одредбе члана 3. став 1,
- одредбе члана 3. став 2, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. подтачка 2.2. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 4. став 4, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 3. подтачка 3.2. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 5. став 2, уз тумачење дато у делу V образложења ове одлуке и под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 4. подтачка 4.1. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 6,
- одредбе члана 7. став 2,
- одредаба члана 10. тач. 2), 3), 6), 11), 12) и 13),
- одредбе члана 25. тачка 5), под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 11. подтачка 11.2. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 38, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 74. тачка 2),
- одредаба члана 75,
- одредбе члана 82. и
- одредбе члана 86. Закона.



## Образложење

### I

#### Уводне напомене

Предлогом овлашћеног предлагача пред Уставним судом је покренут поступак за оцену уставности одредаба чл. 2. и 3, члана 4. ст. 1, 4. и 5, члана 5. ст. 2. и 3, члана 6, члана 7. став 2, члана 9. ст. 1, 3. и 4, члана 10, члана 13. тачка 1), члана 16. тачка 1), члана 18. тачка 1), чл. 19. и 21, члана 25. тач. 1) и 5), чл. 27. и 38, члана 53. тачка 1), чл. 58. и 64, члана 68. тач. 1) до 4), члана 73. став 1. тач. 1) и 2), члана 74. тач. 2) до 5), члана 75, члана 76. став 1. и чл. 82. и 86. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09). Полазећи од бројности и садржине оспорених одредаба, предлагач је предложио да Уставни суд утврди да Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине није у сагласности са Уставом.

Уставни суд је у претходном поступку, на основу Закључка ПУз-353/2009 од 18. фебруара 2010. године, доставио Народној скупштини предлог за оцену уставности наведених одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине на одговор. Народна скупштина је доставила одговор Уставном суду 20. јануара 2011. године.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09) Народна скупштина је донела на Четвртој седници Другог редовног заседања у 2009. години, 30. новембра 2009. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 99 од 1. децембра 2009. године, ступио је на снагу 9. децембра 2009. године, а примењује се од 1. јануара 2010. године, осим одредаба члана 8, члана 10. тачка 14) и чл. 26, 88. и 89. које се примењују од 9. децембра 2009. године. Уставни основ за доношење оспореног Закона садржан је у следећим одредбама Устава Републике Србије: у одредби члана 177. став 2. Устава, којом је утврђено да се законом одређује која су питања од покрајинског значаја, у одредби члана 178. став 1. Устава, којом је утврђено да Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама поједина питања из своје надлежности и у одредби члана 97. тачка 17. Устава, којом је утврђено да Република Србија уређује друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом.

### II

#### Релевантне одредбе Устава Републике Србије

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које се оспоравају поједине законске одредбе и које су од значаја за оцену њихове уставности утврђено је:

– да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе. заснована, између осталог, на припадности европским принципима и вредностима (члан 1);

- да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1);
- да је територија Републике Србије јединствена и недељива (члан 8. став 1);
- да се службена употреба других језика и писама уређује законом, на основу Устава (члан 10. став 2);
- да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12);
- да Република Србија штити права националних мањина 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 су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3);
- да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом (члан 55. став 2);
- да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом (члан 66. став 1);
- да припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче се додатна, индивидуална или колективна права и да се индивидуална права остварују појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима (члан 75. став 1);
- да припадници националних мањина имају право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, (члан 79. став 1) и да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина (члан 79. став 2);

– да су природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној имовини, да се природна богатства користе под условима и на начин предвиђен законом и да се имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређује законом (члан 87. ст. 1. 3. и 4);

– да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, територијалну организацију Републике Србије, систем локалне самоуправе, систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса, одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине, систем у области социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, права деце и образовања, развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја, организацију и коришћење простора и научно-технолошки развој (члан 97. тач. 1, 2, 3, 8, 9, 10. и 12);

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

– да народни посланик ужива имунитет и да не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције (члан 103. ст. 1. и 2);

– да право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, као и да Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности (члан 107);

– да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (члан 122);

– 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 и врши и друге послове одређене Уставом и законом (члан 123);

– да председник Владе и члан Владе не одговарају за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине, или за гласање на седници Владе, да председник и члан Владе уживају имунитет као народни посланик и да о њиховом имунитету одлучује Влада (члан 134);

– да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе и да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним

органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. ст. 1. и 3);

– да је судска власт јединствена на територији Републике Србије (члан 142. став 1);

– да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују се законом (члан 143. став 2);

– да грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника и да аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица (члан 176);

– да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија и да се законом одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја (члан 177);

– да Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности, да аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности, да средства за вршење поверених надлежности обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности и да се права и обавезе аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују законом (члан 178);

– да аутономне покрајине, 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 је скупштина највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, да скупштину аутономне покрајине чине посланици, а скупштину јединице локалне самоуправе одборници, да се посланици и одборници бирају на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, и то посланици у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине, а одборници, у складу са законом и да се у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом (члан 180);

– да аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије (члан 181);

– да су аутономне покрајине аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију, да Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну

покрајину Косово и Метохија, да се нове аутономне покрајине могу оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава, да предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом, да се територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређује законом, као и да се територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом (члан 182);

– да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу, да се аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења, да аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом и да аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун (члан 183);

– да аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, да се врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују законом, да се законом одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије (члан 184. ст. 1. до 3);

– да је највиши правни акт аутономне покрајине статут, да статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине, да о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта (члан 185);

– да Влада може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, пре њеног ступања на снагу и да у том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине (члан 186);

– да орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежност аутономне покрајине, као и да може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију (члан 187);

– да се територија и седиште јединице локалне самоуправе одређује законом (члан 188. став 2);

- да се општине оснивају и укидају законом, а да се град оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа (члан 189. ст. 1. и 2);
- да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

### III

#### Садржина оспорених одредаба, разлози оспоравања, одговор доносиоца и спорна уставноправна питања

Полазећи од садржине оспорених одредаба Закона, разлога оспоравања њихове сагласности са Уставом које је изнео предлагач и одговора Народне скупштине, Уставни суд је утврдио уставноправна питања која се као спорна могу поставити у овом поступку. У даљем тексту биће наведена садржина сваке од оспорених одредаба Закона, разлози којима предлагач образлаже њихову несагласност са Уставом, аргументи које је у одговору изнела Народна скупштина и питања која се, по оцени Уставног суда, могу поставити као спорна.

#### 1. Оспорени члан 2. Закона гласи:

##### „Члан 2.

АП Војводина, у складу са Уставом Републике Србије (у даљем тексту: Устав) и Статутом АП Војводине (у даљем тексту: Статут), уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива.

У поступку доношења закона водиће се рачуна о достигнутом нивоу права грађана на покрајинску аутономију.

У поступку доношења закона којима се уређују питања од покрајинског значаја, предлагач је дужан да затражи мишљење надлежног органа АП Војводине.“

#### Разлози оспоравања:

Овлашћени предлагач сматра да одредба члана 2. став 1. Закона није у складу са одредбом члана 180. став 4. Устава, с обзиром на то да АП Војводина несумњиво спада у аутономну покрајину у којој живи становништво мешовитог националног састава, па се стога у њеној скупштини мора законским решењем обезбедити сразмерна заступљеност националних мањина, а не Законом предвидети да избор својих органа АП Војводина самостално уређује, и то само у складу са Уставом и Статутом. Одредба става 2. истог члана Закона, по наводима предлагача, није у сагласности са одредбама члана 178. Устава, јер се садржај права грађана на покрајинску аутономију не може проширивати повереним надлежностима, с обзиром на то да су ове надлежности привремено поверене на обављање аутономној покрајини и будући да припадају Републици, могу да буду одузете покрајини и враћене



Републици. Такође је, по мишљењу предлагача, неуставно законом уређивати поступак доношења других закона, јер је то материја која се уређује Уставом и Пословником Народне скупштине. У вези са овом оспореном одредбом Закона, предлагач такође истиче да је право грађана на покрајинску аутономију зајемчено чланом 12. став 1. Устава и да се односи на све грађане Републике Србије, а не само на грађане који то право уживају у АП Војводини, тако да се садржај тог права не може поистовећивати са решењима Закона којима се уређују надлежности само једне аутономне покрајине у Републици Србији. Одредба става 3. овог члана, по мишљењу предлагача, није у складу са одредбама члана 107. Устава, јер Уставом зајемчено право предлагања закона није ничим условљено, за разлику од оспореног законског решења, којим је предвиђено да је предлагач закона дужан да затражи мишљење надлежног органа АП Војводине, што представља ограничење уставног права законодавне иницијативе. Ова одредба, наводи се у предлогу, није у складу ни са одредбом члана 183. Устава, јер аутономна покрајина, према цитираној одредби Устава, нема надлежност да даје мишљење у поступку доношења закона.

#### Одговор Народне скупштине:

У одговору Народне скупштине се наводи да одредба члана 2. став 1. Закона није несагласна са Уставом, с обзиром на то да је њом прописано исто оно што је утврђено одредбама члана 179. и члана 183. став 1. Устава, док за наводе предлагача да оспорена одредба Закона није у сагласности са одредбом члана 180. став 4. Устава, доносилац оспореног Закона сматра да Уставом утврђен принцип сразмерне заступљености националних мањина у представничким телима АП и локалне самоуправе представља материју која се уређује посебним законом и не може се довести у везу са оспореним чланом 2. став 1. Закона. У погледу одредбе члана 2. став 2. Закона наводи се да је, полазећи од члана 12. став 1, члана 20. став 2. и члана 183. став 3. Устава, као и члана 97. тачка 2. Устава, којим је утврђена надлежност Републике да уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост и поступак пред судовима и другим државним органима, у складу и надлежност законодавног органа Републике да уређује питања која су и уређена оспореном одредбом, а што се огледа и у положају овог Закона у уставноправном систему Републике Србије – као системског закона којим се, полазећи од Устава, утврђује надлежност Аутономне покрајине Војводине. У одговору се даље наводи да одредба члана 2. став 3. није у супротности са чланом 107. Устава, јер законско прописивање дужности прибављања мишљења надлежног органа АП Војводине у поступку доношења закона којима се уређују питања од покрајинског значаја, по мишљењу доносиоца Закона, не условљава и не ограничава законодавну надлежност Републике, односно надлежност законодавног органа Републике, јер то мишљење, према оспореном Закону, нема снагу сагласности у законодавном поступку, а тиме ни обавезну снагу, него је само саветодавног карактера.



Спорна уставноправна питања:

1. Полазећи од тога да су предмет уређивања овог закона како послови који сагласно одредбама члана 183. Устава спадају у тзв. изворну надлежност аутономне покрајине, тако и послови које је Република из оквира своје надлежности, у складу са одредбом члана 178. став 1. Устава, поверила аутономној покрајини, као спорно се поставља питање да ли одредба става 2. члана 2. овог закона представља својеврсно ограничење Народне скупштине која је према члану 98. Устава носилац законодавне власти у Републици Србији, и то како у погледу евентуалних будућих измена овог закона, тако и у погледу доношења или измена других закона којима се уређују поједине области друштвеног живота;

2. Пошто оспорена одредба члана 2. став 2. Закона поступак доношења закона у Републици везује за појам „достигнутог нивоа“ права грађана на покрајинску аутономију који Устав не познаје, поставља се питање да ли се уставне одредбе о забрани смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права (члан 20. став 2. Устава) и о праву аутономне покрајине да се, у складу са законом, стара о остваривању људских и мањинских права (члан 183. став 3. Устава), на које се позива доносилац Закона, могу довести у уставноправну везу са садржином оспорене законске одредбе, односно да ли постоји уставноправна веза између уставних начела људских и мањинских права која се односе на достигнути ниво људских и мањинских права са „достигнутим нивоом права грађана на покрајинску аутономију“ о коме говори оспорена одредба;

3. Да ли се прописивањем да је сваки предлагач закона (а то су према одредбама члана 107. Устава не само Влада, већ и сваки народни посланик, скупштина аутономне покрајине и најмање 30.000 бирача, као и Заштитник грађана и Народна банка када се ради о законима из њихове надлежности) дужан да затражи мишљење надлежног органа АП Војводине, ограничава Уставом утврђено право законодавне иницијативе из члана 107. Устава, независно од тога да ли тражено мишљење има или нема обавезујућу снагу, у смислу да Уставом овлашћени предлагач не може поднети предлог закона ако претходно није затражио мишљење надлежног органа АП Војводине;

4. Коначно, посматрајући целину оспорених одредаба, као спорно се поставља питање да ли се условима и дужностима прописаним одредбама члана 2. ст. 2. и 3. Закона институционализује учешће аутономне покрајине у вршењу законодавне власти у Републици Србији.

2. Оспорени члан 3. Закона гласи:

„Међурегионална сарадња

Члан 3.

АП Војводина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.

АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности.

АП Војводина, као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности, може бити члан европских и светских удружења региона и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу, у складу са законом и Статутом.“

Разлози оспоравања:

Имајући у виду да Законом није уређено питање шта се сматра одговарајућом територијалном заједницом друге државе са којом АП Војводина може да остварује међурегионалну сарадњу и како ће се обезбедити да се та сарадња одвија у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка, предлагач сматра да одредба члана 3. став 1. Закона није у сагласности са одредбама члана 97. тач. 1. и 2. и члана 123. став 1. Устава. Одредба става 2. овог члана, по мишљењу предлагача, није у складу са одредбом члана 194. Устава која у хијерархији међународних општих правних аката не познаје међурегионалне споразуме са елементом иностраности, док закључивање међурегионалних споразума са домаћим субјектима, као законско решење, није у складу са одредбама члана 195. Устава, који у хијерархији домаћих општих правних аката не познаје такве споразуме. Предлагач даље наводи да одредба става 3. овог члана, према којој АП Војводина има право да оснива представништва у регионима Европе и у Бриселу само као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности, односно због тога што се у њој традиционално негују европски принципи и вредности, није у складу са једнаким правним положајем аутономних покрајина који проистиче из Устава. Поред наведеног, предлагач сматра да ова одредба није у складу ни са одредбама члана 181. Устава, јер сарадња коју аутономне покрајине према Уставу могу да остварују не подразумева и отварање представништава, па се законом не може уредити таква могућност. Тим пре што ни јединице локалне самоуправе, на основу наведеног члана Устава, не могу да оснивају представништва, па стога ни аутономне покрајине то не могу да чине. Предлагач, такође, истиче да је Уставом предвиђено да аутономне покрајине могу сарађивати са одговарајућим територијалним заједницама других држава, дакле свих држава, а не само са регионима Европе, те сматра да је у овом делу умањен ниво права који Устав гарантује аутономним покрајинама. Ова одредба је оспорена и у односу на одредбу члана 97. тачка 1. Устава којом је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује односе са међународним организацијама, из чега следи да се сви односи са међународним организацијама, без обзира на њихов карактер, одвијају преко Републике Србије, због чега предлагач сматра да је сарадња са регионима Европе и Европском унијом, према наведеној одредби Устава, у искључивој надлежности Републике Србије.

Одговор Народне скупштине:

Поводом оспореног члана 3. Закона наводи се да је чланом 181. Устава утврђено да аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сарађују са

одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, што је у погледу АП Војводине на истоветан начин прописано и оспореном одредбом Закона. Такође су, у складу са наведеним чланом 181. Устава, овом одредбом Закона прописане и границе (димензије) до којих се може одвијати наведена сарадња АП Војводине у оквиру спољне политике Републике Србије уз поштовање територијалног јединства и правног поретка, чиме је, по мишљењу предлагача, наведена одредба Закона у складу и са чланом 97. тачка 1. Устава. У погледу законског уређивања да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности из члана 3. став 2. Закона, Народна скупштина је мишљења да могућност закључивања међурегионалних – дакле не и међудржавних, односно међународних споразума (међународних уговора), произлази из Уставом утврђеног права аутономних покрајина у наведеној одредби члана 181. Устава, јер појам „сарадње“ из овог члана Устава укључује и могућност закључивања међурегионалних споразума, али не и међународних уговора са државама и међународним организацијама као субјектима међународног права, па је сагласно томе ова одредба Закона сагласна и са одредбом члана 97. тачка 1. Устава, према којој искључиво Република уређује и обезбеђује међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама. У одговору се даље наводи да је неспорна обавеза да међурегионални споразуми које, према Закону, закључује АП Војводина морају бити сагласни с Уставом и законом, као и да у смислу члана 195. став 5, а у вези са ставом 4. истог члана Устава, међурегионални споразуми не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, који су, према Уставу, део правног поретка Републике Србије. У одговору се такође истиче да се из садржине саме оспорене одредбе види да међурегионални споразуми које АП Војводина закључује представљају међурегионалне споразуме са одговарајућим територијалним заједницама других држава, а не са неким домаћим субјектима. Доносилац оспореног Закона сматра да оспореном одредбом члана 3. став 3. Закона, којом је прописана могућност да АП Војводина оснива своја представништва, путем којих може да остварује сарадњу са територијалним заједницама других држава, није прекорачена Уставом утврђена граница сарадње аутономне покрајине са одговарајућим територијалним заједницама других држава из члана 181. Устава, јер из оспорене одредбе Закона јасно произлази да Законом успостављена покрајинска представништва могу да остварују сарадњу само у границама надлежности АП Војводине, у складу с Уставом и законом, односно само у границама утврђеним чланом 181. Устава – у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка. С тим у вези, истиче се да покрајинска представништва нису елемент државности, односно суверености на међународном плану, нити елемент међународноправног субјективитета, које аутономне покрајине, па ни АП Војводина, према Уставу и Закону, немају и не могу имати, а што има искључиво Република Србија као држава, сагласно члану 97. тачка 1. Устава.

Даље се наводи да се оспореном одредбом члана 3. став 3. Закона не ограничава право АП Војводине да остварује сарадњу са територијалним заједницама (свих) других држава у смислу члана 181. Устава, укључујући и државе ван европског континента, односно изван простора европских интеграција, док се могућност АП Војводине да може оснивати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу – у својству регије у којој се традиционално негују европски принципи и вредности заснива и на уставном одређењу Републике Србије из члана 1. Устава, као државе засноване на европским принципима и вредностима. Сагласно наведеном, доносилац оспореног Закона сматра да се спорним одредбама члана 3. Закона АП Војводини омогућава да остварује сарадњу, сагласно Уставу, искључиво са регионима, као различитим компаративно-уставним облицима јединица политичко-територијалне аутономије унутар других држава, односно са одговарајућим територијалним заједницама других држава у смислу члана 181. Устава, а не и са државама у чијем су оне саставу, нити са међународним организацијама, као субјектима међународног права, што је у складу и са искључивом надлежношћу Републике на плану суверености и међународних односа из члана 97. тачка 1. Устава.

Спорна уставноправна питања:

1. Оспореним одредбама члана 3. Закона уводи се нови појам „регије“ (и „међурегионалног“ споразума), који Устав не познаје. Како између појма регије и појма аутономне покрајине, као једног од облика територијалне организације државе, постоји суштинска разлика, то се, као прво, поставља питање да ли се одредбама члана 3. ст. 2. и 3. Закона на нови начин одређује суштина Аутономне покрајине Војводине, те да ли се тиме доводи у питање остваривање једног од основних начела уставног поретка Републике Србије из члана 12. Устава и Уставом утврђеног појма аутономне покрајине из члана 182. ст. 1. и 2. Устава;

2. Полазећи од садржине одредаба члана 3. ст. 2. и 3. Закона, као следеће начелно уставноправно питање, по оцени Уставног суда, поставља се питање да ли Уставом утврђено право аутономне покрајине да сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, из члана 181. Устава, представља уставни основ и за закључивање међурегионалних споразума, чланство у одговарајућим удружењима и оснивање представништва АП Војводине. Такође, пошто спољна политика, успостављање и одржавање међународних односа представљају једну од основних функција државе, а сагласно одредби члана 123. тачка 1. Устава, Влада као носилац извршне власти у Републици утврђује и води политику, дакле и спољну политику Републике Србије, у вези са претходним се поставља питање ко, у ком поступку и на који начин утврђује и обезбеђује да се прописани облици сарадње АП Војводине остварују у складу са одредбом члана 181. Устава, односно става 1. члана 3. овог закона – у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка, те да ли пропуштање да се означена питања уреде Законом, чини оспорене одредбе несагласне са Уставом;

3. Поводом одредбе става 2. члана 3. Закона посебно се поставља питање каква је правна природа међурегионалних споразума, а затим, уколико се ради о општим правним актима, на шта упућује законска формулација, поставља се и питање да ли међурегионални споразуми подлежу надзору уставности и законитости. Коначно, пошто овим, а ни другим законима није уређен поступак закључивања међурегионалних споразума, поставља се и питање ко је надлежан за њихово закључивање, шта може бити предмет међурегионалног споразума, као и да ли се њиме могу стварати обавезе како непосредно за аутономну покрајину и њене грађане, тако, посредно, и за Републику Србију;

4. Везано за став 3. члана 3. Закона, поред већ истакнутих начелних спорних питања, са уставноправног становишта се постављају и одређена питања у вези права АП Војводине да „у оквиру својих надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу, у складу са законом и Статутом“. Прво од њих је да ли је заступање државе, њених грађана и правних лица у иностранству искључиво функција Републике Србије, која, у складу са чланом 97. тачка 1. Устава, уређује и обезбеђује, између осталог, међународни положај Републике и односе са другим државама и међународним организацијама или Уставом утврђено право аутономне покрајине да сарађује са одговарајућим територијалним заједницама ван граница Републике Србије – других држава, односно у појединим деловима тих држава, може да обухвати и самостално представљање и заступање интереса аутономне покрајине у другим државама. Друго, ако је одредбом става 3. члана 3. Закона на општи начин дато право АП Војводини да може оснивати представништва „у регионима Европе“, да ли посебно издвајање и помињање оснивања представништва „у Бриселу“ упућује на тумачење да се у том случају не ради о представништву „у региону Европе“, већ о представништву у седишту Европске Уније и других међународних организација, чиме се доводи у питање сагласност ове одредбе са одредбом члана 97. тачка 1. Устава. Коначно, као спорно се може поставити и питање да се истицањем „традиционалног неговања европских принципа и вредности“ у АП Војводини, као „критеријуму“ за утврђивање права на приступање удружењима и на оснивање представништава у иностранству, доводи у питање уставни концепт Републике Србије утврђен чланом 1. Устава, по коме су сви грађани који живе у Републици Србији, а не само грађани који живе на појединим деловима њене територије, опредељени ка европским принципима и вредностима.

3. Члан 4. Закона, у коме предлагач оспорава одредбе ст. 1, 4. и 5, гласи:

„Територија и симболи АП Војводине

Члан 4.

Територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем), утврђене законом.

Територија АП Војводине не може се мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму, у складу са законом.

Референдум је пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине.

Одлука на референдуму из става 2. овог члана јесте донета ако је за њу гласала већина утврђена законом, односно Статутом у складу са законом.

Град Нови Сад је главни, административни центар и седиште органа АП Војводине.

АП Војводина утврђује симболе АП Војводине и начин њиховог коришћења, у складу са Уставом и Статутом.“

Разлози оспоравања:

Одредба члана 4. став 1. Закона, по наводима предлагача, није у складу са одредбом члана 182. став 4. Устава, јер ограничава могућност одређивања територије АП Војводине посебним законом, с обзиром на то да су у оспореној одредби Закона садржана „веома чудна“ решења о географским областима од којих се састоји АП Војводина, а што уопште не би требало да буде предмет оспореног Закона. Из истих разлога ова одредба није у складу ни са одредбом члана 188. став 2. Устава, према којој је утврђено да се територија јединица локалне самоуправе уређује законом. Одредба става 4. овог члана није у сагласности са одредбом члана 182. став 4. Устава, и из разлога што је, по мишљењу предлагача, интенција уставотворца била да се сви услови референдумског изјашњавања грађана о промени територије аутономне покрајине уређују законом, а не покрајинским статутом, како предвиђа ова оспорена одредба Закона. Предлагач сматра да одредба става 5. истог члана Закона није у складу са Уставом, јер на територији Републике Србије, која је на основу Устава јединствена и недељива не могу постојати два административна центра, нарочито стога што је одредбама члана 189. ст. 2. и 5. Устава утврђено да се о граду Београду доноси посебан закон, а да се сви остали градови оснивају законом, што је и учињено Законом о територијалној организацији Републике Србије, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа.

Одговор Народне скупштине:

Поводом оспорене одредбе члана 4. став 1. истиче се да територију АП Војводине чине само оне територије јединица локалне самоуправе у географским областима Срема, Баната и Бачке које припадају Републици Србији, односно АП Војводини, као аутономној покрајини у саставу Републике Србије, а које су као део АП Војводине „утврђене законом“, односно законом којим се уређује територијална организација Републике Србије, па стога наведена одредба не може бити у супротности са Законом о територијалној организацији Републике Србије, јер она баш упућује на тај закон. Доносилац оспореног Закона даље истиче да како се оспореном одредбом члана 4. став 4. Закона само даље разрађује одредба члана 182. став 4. Устава, којом је утврђено да се територија аутономних покрајина не може мењати без



сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом, тако што се уређује питање када се одлука на референдуму сматра донетом и то упућујућом одредбом, јер прописана већина мора бити у складу са законом, то ова одредба Закона није у супротности са наведеном одредбом члана 182. став 4. Устава. Из одредбе члана 4. став 5. Закона, према наводима доносиоца Закона, не следи да на територији Републике Србије постоје два главна административна центра – главна града истог нивоа власти, нити би они могли постојати, јер из оспорене одредбе Закона произлази да је град Нови Сад центар покрајинског нивоа власти – на територији АП Војводине (главни административни центар Покрајине), за разлику од града Београда, који је, према члану 9. Устава – главни град Републике, а тиме и центар републичког нивоа власти, односно главно седиште републичких органа, односно републичког нивоа власти.

Спорна уставноправна питања:

1. У односу на оспорени став 1. члана 4. Закона, као спорно се поставља да ли је питање одређивања територије АП Војводине може бити предмет уређивања овог закона, имајући у виду да је територија АП Војводине већ одређена чланом 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07) и да ли је оспорена одредба сагласна начелу јединства правног поретка у Републици Србији, утврђеног чланом 4. став 1, односно чланом 194. став 1. Устава, имајући у виду да се овим законом територија АП Војводине не одређује само у односу на јединице локалне самоуправе утврђене законом (Законом о територијалној организацији Републике Србије), већ и у односу на нови појам „географских области (Бачка, Банат и Срем)“, који не познају ни Устав, ни Закон о територијалној организацији Републике Србије.

2. У вези оспорене одредбе става 4. члана 4. Закона која се односи на доношење одлуке о промени територије АП Војводине, постављају се следећа спорна уставноправна питања. Као прво, да ли се одредба члана 182. став 4. Устава односи и на промену територије аутономне покрајине која је последица промене територије јединица локалне самоуправе, те да ли се може посматрати независно од одредбе члана 188. ст. 2. и 3. Устава, којима је утврђено да се територија и седиште јединице локалне самоуправе одређују законом и да оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе. Ово из разлога што се Законом о територијалној организацији Републике Србије територија АП Војводине одређује као скуп територија јединица локалне самоуправе које улазе у њен састав. Друго, како је Законом о територијалној организацији Републике Србије уређен поступак промене територија јединица локалне самоуправе, а који, између осталог, такође подразумева претходно одржани референдум на територији оних јединица локалне самоуправе на које се промена односи, и како до промене територије аутономне покрајине, уколико се не ради о промени граница између аутономних покрајина, може доћи само променом територије јединица

локалне самоуправе, спорно је да ли питање промене граница аутономне покрајине у таквом случају може бити предмет уређивања овог закона или се примењују одредбе Закона о територијалној организацији Републике Србије. Поред тога, како промена територије аутономне покрајине, по природи ствари, има за последицу промену територија јединица локалне самоуправе (како оних које су у њеном саставу, тако и оних које нису), то се поставља и питање да ли је одредба Закона према којој се на референдуму о промени територије АП Војводина изјашњавају сви грађани АП Војводине који имају изборно право и пребивалиште на њеној територији и одредба према којој је одлука на референдуму донета ако је за њу гласала прописана већина, сагласна са Уставом утврђеним правом грађана на локалну самоуправу из члана 176. став 1. Устава и начелом јединства правног поретка у Републици Србији, будући да се референдумска одлука може односити и на промену територије јединице локалне самоуправе која није у саставу АП Војводине, а чији грађани се о тој промени нису изјашњавали, што је супротно поступку изјашњавања грађана који је прописан Законом о територијалној организацији Републике Србије. Коначно, полазећи од одредаба члана 182. Устава, поставља се и питање да ли већина потребна за доношење одлуке на референдуму о промени територије АП Војводине може бити утврђена Статутом као актом ниже правне снаге од закона.

3. У односу на одредбу става 5. члана 4. Закона, поставља се питање да ли одређење да је град Нови Сад не само административни, већ „главни, административни центар“, има значење одређења града Новог Сада као главног града АП Војводине, што би отворило питање сагласности оспорене одредбе са одредбом члана 8. став 1. Устава према којој је територија Републике Србије јединствена и недељива, из чега произлази да у Републици може постојати само један град који има карактер главног града, пошто је појам главног града елемент и израз државности коју аутономна покрајина нема. Уколико оспорена одредба има значење да је град Нови Сад један од административних центара АП Војводине, и то главни, поставља се питање да ли једна територијална заједница може имати више административних центара.

4. Члан 5. Закона, у коме предлагач оспорава одредбе ст. 2. и 3, гласи:

„Међусобни однос републичких и покрајинских органа

#### Члан 5.

У остваривању надлежности утврђених овим и другим законом, органи АП Војводине остварују сарадњу са републичким органима и органима јединице локалне самоуправе.

При извршавању закона и других прописа Републике Србије међусобни односи органа Републике Србије и органа АП Војводине заснивају се на Уставом и законом утврђеним правима и обавезама републичких органа, односно на Уставом, законом и Статутом утврђеним правима и обавезама органа АП Војводине.

Ради законитог, успешног и несметаног обављања послова из надлежности АП Војводине, Влада, на иницијативу извршног органа АП Војводине, може основати Сталну мешовиту комисију састављену од представника Владе и извршног органа АП Војводине.“

Разлози оспоравања:

За одредбу става 2. члана 5. Закона предлагач сматра да мења смисао извршавања закона и других прописа Републике Србије као једног од основних послова државне управе и да није у складу са одредбом члана 123. тачка 5. Устава. Што се тиче Сталне мешовите комисије, чија могућност оснивања је предвиђена ставом 3. овог члана, предлагач је мишљења да се постојањем ове комисије „развлашћују“ органи државне управе и Влада у погледу надзора над радом покрајинских органа, а што је у супротности са одредбама члана 136. и члана 123. тачка 5. Устава, јер се на основу оспорене одредбе не може закључити како се остварује контрола над законитошћу обављања послова из надлежности АП Војводине. Из истих разлога наведена одредба Закона, по мишљењу предлагача, није у складу ни са одредбама члана 97. тачка 2. и члана 12. став 1. Устава.

Одговор Народне скупштине:

Поводом оспорене одредбе члана 5. став 2. Закона у одговору се истиче да оспорено законско опредељење међусобних односа републичких и покрајинских органа при извршавању закона и других прописа Републике Србије не доводи у питање, у смислу Устава, како самосталност сваког нивоа власти (републичког и покрајинског) у границама његових надлежности, тако ни хијерархијске односе између републичког и покрајинског нивоа власти, који према Уставу, подлеже надзору уставности и законитости, па стога није у супротности са Уставом. У погледу става 3. истог члана наводи се да је овом оспореном одредбом Закона прописано да се Стална мешовита комисија може основати – „ради законитог, успешног и несметаног обављања послова из надлежности АП Војводине“, што по својој природи представља вид саветодавног, координираног рада „у чијем је опису“ старање о обављању послова из надлежности Покрајине, чиме се не доводи у питање уставно начело надзора уставности и законитости над правом на покрајинску аутономију из члана 12. став 2. Устава, као ни Уставом утврђена надлежност Републике да уређује и обезбеђује законитост из члана 97. тачка 2. Устава, нити уставне надлежности републичких органа, односно Владе у извршавању закона и других општих аката Народне скупштине из члана 123. Устава, а посебно имајући у виду да је оспореном одредбом Закона дозвољено само Влади, као републичком органу власти, да може основати наведену Комисију на иницијативу извршног органа АП Војводине.

Спорна уставноправна питања:

Са становишта Уставом утврђеног положаја извршне власти у Републици Србији, као спорно се поставља питање да ли одредба става 3. члана

5. Закона која предвиђа оснивање Сталне мешовите комисије састављене од представника Владе и представника извршног органа АП Војводине, представља институционализовано учешће аутономне покрајине у вршењу извршне власти као функције државе. Ово из разлога што су права и обавезе републичких и покрајинских органа (као и органа јединица локалне самоуправе) у законитом и делотворном („успешном и несметаном“) извршавању поверених послова детаљно уређени законом. Са друге стране, оспорена одредба отвара и питање њене сагласности са Уставом утврђеним правом на покрајинску аутономију које искључује било какво мешање републичких органа у обављање послова који спадају у изворну надлежност аутономне покрајине.

5. Оспорени члан 6. Закона гласи:

„Заштита покрајинских посланика и других функционера

*Члан 6.*

Посланик Скупштине АП Војводине не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници Скупштине АП Војводине или њених радних тела.

Председник и члан извршног органа АП Војводине не одговарају за мишљење изнето на седници тог органа или Скупштине АП Војводине или за гласање на седници извршног органа АП Војводине.“

Разлози оспоравања:

Одредбе члана 6. Закона, по наводима предлагача, нису у складу са одредбама чл. 103, 119, 134, 151, 162. и 173. Устава, јер имунитет или кривична неодговорност и/или неповредивост није материја која се може регулисати законом, већ је уставна материја и као таква мора бити регулисана Уставом. Такође, предлагач сматра да је битно истаћи да се Уставом регулише и питање ко одлучује о имунитету лица која га уживају, а с обзиром на то да оспорени Закон није уредио ово питање за покрајинске функционере, може се поставити питање да ли они уживају безусловни и неограничени имунитет, чиме би овакво решење било у супротности и са Уставом загарантованом једнакошћу грађана.

Одговор Народне скупштине:

У погледу оспорених одредаба члана 6. Закона доносилац Закона сматра да, иако имунитет републичких функционера представља уставну категорију, могућност законског уређивања имунитета покрајинских функционера такође произлази из саме уставноправне природе и суштине политичког представљања грађана, које захтева обезбеђивање несметаног обављања представничке функције – путем јавноправне установе имунитета у вршењу јавне функције. Наиме, како и покрајински функционери (посланици скупштине и чланови извршног органа покрајине) такође

обављају, по својој природи, представничку функцију, законодавац сматра да могућност законског уређивања њиховог имунитета, произлази и из уставног принципа суверености грађана, утврђеног чланом 2. став 1. Устава, у вези са чл. 12. и 176. Устава, којима је утврђено право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко изабраних представника. Могућност законског уређивања имунитета покрајинских функционера, такође, по мишљењу законодавца, произлази из уставног права аутономних покрајина да, сагласно одредбама члана 179. и члана 183. став 1. Устава, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и служби које оснивају. По наводима доносиоца оспореног Закона и имунитет одборника у скупштини јединице локалне самоуправе је уређен законом, тј. чланом 37. Закона о локалној самоуправи.

Спорна уставноправна питања:

1. Како заштита покрајинских посланика и других функционера, уређена оспореним одредбама члана 6. Закона, представља заправо уређивање питања имунитета појединих носилаца јавних функција, начелно се поставља питање да ли је питање имунитета *materia constitutionis* или може бити предмет законског уређивања.

2. Уколико питање имунитета може бити предмет законског уређивања, поставља се питање да ли у том случају институт имунитета мора бити на целовит начин уређен законом, али се такође поставља и питање да ли све врсте имунитета захтевају једнак обим уређивања.

6. Члан 7. Закона, у коме предлагач оспорава одредбу става 2, гласи:

„Имовина АП Војводине

Члан 7.

Имовина АП Војводине, начин њеног коришћења и располагања уређују се законом.

У својини АП Војводине, као облику јавне својине, јесу 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.“

Разлози оспоравања:

Законско решење предвиђено у одредби члана 7. став 2, по мишљењу предлагача, представља стварање основа за противуставну „несметану отимачину имовине Републике“ коју користе покрајински органи и установе чији је оснивач покрајина и њено превођење у покрајинску имовину без доношења посебног закона којим треба да се уреди имовина аутономних покрајина, начин њеног коришћења и располагања, што ову одредбу Закона чини несагласном са одредбом члана 87. став 4. Устава.

Одговор Народне скупштине:

У вези са одредбом члана 7. став 2. Закона, којом је прописано 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, законодавац истиче да ова одредба Закона није несагласна са Уставом, јер је одредбама члана 87. ст. 3. и 4. Устава утврђено да се природна богатства користе под условима и на начин предвиђен законом и да се имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања уређују законом, док је чланом 183. став 5. Устава утврђено да аутономна покрајина управља покрајинском имовином на начин предвиђен законом. Из истих разлога, доносилац оспореног Закона сматра да ни одредба члана 27. Закона није несагласна с Уставом.

Спорна уставноправна питања:

Пошто оспорена одредба само на општи начин дефинише својину аутономне покрајине и то упућивањем на закон којим се уређује јавна својина, поставља се питање да ли има места оспоравању наведене законске одредбе након доношења и ступања на снагу Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, број 72/11).

7. Члан 9. Закона, у коме предлагач оспорава одредбе ст. 1, 3. и 4, гласи:

„Питања од покрајинског значаја и контрола  
уставности и законитости

#### Члан 9.

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.

Акти из става 1. овог члана доносе се у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима, законом и Статутом АП Војводине.

Уколико надлежни орган Републике Србије не донесе пропис за извршавање закона у року утврђеном тим законом, АП Војводина може, у областима из става 1. овог члана, својим актом, у оквиру законског овлашћења за доношење извршног прописа, привремено уредити извршавање закона на територији АП Војводине.

Акт органа АП Војводине из става 3. овог члана престаје да важи даном ступања на снагу одговарајућег прописа надлежног органа Републике Србије.

Влада може, у складу са Уставом и законом, пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке АП Војводине, пре њеног ступања на снагу. У том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке АП Војводине, у складу са Уставом и законом.



Влада, односно други овлашћени предлагач може покренути поступак за оцењивање уставности или законитости општег акта АП Војводине, у складу са Уставом и законом.

Извршење појединачног акта или радње органа АП Војводине која је предузета на основу општег акта органа АП Војводине чија се уставност или законитост оцењује – може бити обустављено, у складу са Уставом и законом.“

Разлози оспоравања:

У погледу одредаба члана 9. оспореног Закона предлагач сматра да одредба става 1. овог члана није у сагласности са одредбама члана 183. став 2. и члана 178. став 1. Устава, јер је извршено квалификовање свих надлежности АП Војводине, како изворних, тако и поверених као питања од покрајинског значаја, што иначе може бити квалификација само код изворних надлежности, а не и код поверених надлежности, с обзиром на то да се код ових надлежности ради само о појединим питањима која је Република из своје надлежности законом поверила на обављање аутономним покрајинама. Одредбе ст. 3. и 4. члана 9. Закона, којима је предвиђено да АП Војводина може привремено уредити извршавање закона на својој територији, по наводима предлагача, нису у сагласности са одредбама Устава којима је утврђена надлежност аутономне покрајине, јер се ниједном одредбом Устава аутономној покрајини не даје надлежност за извршавање закона, као ни са одредбама члана 123. тач. 2. и 3. Устава, јер је Влада та која је надлежна за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за доношење уредби и других општих аката ради извршавања закона. Предлагач такође сматра да није могуће дати генерално овлашћење аутономној покрајини да доноси прописе за извршавање закона ни уместо органа државне управе, у случају да они пропусте да донесу одговарајући пропис, јер су органи државне управе за доношење таквих прописа овлашћени у сваком конкретном случају. Оваквим законским решењем може се нарушити начело правне сигурности, јер извршавање закона не би било једнообразно на читавој територији Републике Србије што може да утиче на једнообразно остваривање права и слобода и једнакост грађана.

Одговор Народне скупштине:

Поводом одредаба члана 9. ст. 1, 3. и 4. Закона у одговору се наводи да Устав није утврдио која су питања од покрајинског значаја у областима из надлежности аутономних покрајина, већ, према Уставу, одређивање питања која се на сврсисходан начин могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија, као „питања од покрајинског значаја“ у областима које према Уставу спадају у изворну надлежност аутономних покрајина – спада у домен законодавног уређивања. Даље се наводи да се Устав не упушта у питање којим се законом утврђују изворне надлежности, а којим се врши поверавање надлежности, па стога доносилац оспореног Закона сматра да са уставноправног

становишта произлази једино то да и једна и друга категорија надлежности аутономних покрајина представљају предмет законског уређивања. Сагласно наведеном, одредбом члана 9. став 1. Закона уређено је начелно законско дефинисање надлежности АП Војводине, односно питања покрајинског значаја која су у надлежности АП Војводине у складу са Уставом и Законом, сагласно одредбама члана 177. и члана 183. став 2. Устава, па стога ова одредба Закона није несагласна са Уставом. У погледу одредбе члана 9. став 3. Закона, доносилац оспореног Закона сматра да је законско прописивање института привременог уређивања извршавања закона на територији АП Војводине у складу са правом грађана на покрајинску аутономију, према члану 12. Устава, као и са одредбама члана 177. Устава, о разграничењу надлежности између Републике и покрајина, и члана 183. став 2. Устава, којима су утврђене области у којима су аутономне покрајине надлежне да, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја. Ово нарочито због тога што се наведени институт односи само на изузетне ситуације у којима надлежни републички орган евентуално не донесе пропис за извршавање закона у року утврђеном тим законом, а при томе, наведено уређивање спада у област у којима су аутономне покрајине и иначе надлежне да, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја, сагласно члану 183. став 2. Устава. Стога, законско прописивање института привременог уређивања извршавања закона на територији АП Војводине – покрајинским актом, по мишљењу законодавца, не задире у Уставом утврђене надлежности извршне власти Републике, односно у надлежности Владе да, према члану 123. тач. 2. и 3. Устава, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, односно доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона. Из истих разлога ни одредба члана 9. став 4. оспореног Закона није несагласна с Уставом.

#### Спорна уставноправна питања:

1. Прво спорно уставноправно питање које се поставља везано за оспорену одредбу става 1. члана 9. Закона је да ли, полазећи од одредаба чл. 177. и 183. став 2. Устава, „питања од покрајинског значаја“ обухватају само питања која су у Уставом утврђеним областима друштвеног живота (области из члана 183. став 2. Устава) стављене у (изворну) надлежност АП Војводине или обухватају и послове које је, сагласно одредби члана 178. став 1. Устава, Република из своје надлежности поверила аутономним покрајинама. То даље отвара питање да ли АП Војводина може, као што је прописано оспореном одредбом, својим актима да уређује само она питања која су јој, сагласно Уставу, законом дата као њена изворна надлежност или може да уређује и питања која се односе на вршење поверених послова.

2. Следеће спорно питање везано за наведену законску одредбу је да ли су области друштвеног живота у којима су поједина питања, као питања од покрајинског значаја, у надлежности аутономне покрајине, утврђене чланом 183. став 2. Устава или ове области могу бити утврђене и законом и да ли се, према одредбама члана 177. и 183. став 2. Устава, као изворна надлежност

аутономној покрајини може пренети уређивање читавих области или само појединих питања у тим областима која су од покрајинског значаја.

3. У односу на оспорене одредбе ст. 3. и 4. члана 9. Закона, са становишта уставног положаја извршне власти у Републици, поставља се питање да ли има уставног основа за увођење института привременог уређивања извршавања закона, доношењем акта аутономне покрајине уместо прописа за извршавање закона за чије доношење је законом овлашћена Влада или надлежни орган државне управе.

8. У оквиру Главе II. НАДЛЕЖНОСТИ АП ВОЈВОДИНЕ, предлагач оспорава одредбе члана 10. тач. 2), 3), 6), 11), 12), 13) и 15), члана 13. тачка 1), члана 16. став 1. тачка 1), члана 18. став 1. тачка 1), члана 19, члана 21, члана 25. тач. 1) и 5), члана 27, члана 38, члана 53. тачка 1), члана 58, члана 64, члана 68. став 1. тач. 1) до 4), члана 73. став 1. тач. 1) и 2), члана 74. тач. 2) до 5), члана 75, члана 76, члана 82. и члана 86.

У даљем тексту ће бити дат текст оспорених одредаба, разлози њиховог оспоравања и одговор Народне скупштине, а потом питања која се, по оцени Уставног суда, могу поставити као спорна у вези свих ових одредаба.

8.1. Члан 10. Закона, у коме су оспорне одредбе тач. 2), 3), 6), 11) до 13) и 15), гласи:

„1. Просторно планирање, регионални развој и изградња објеката

*Члан 10.*

АП Војводина, преко својих органа, у области просторног планирања и регионалног развоја, у складу са законом:

1) уређује развојно планирање, у складу са економском политиком и стратегијом регионалног развоја Републике Србије;

2) доноси одлуку о изради регионалних просторних планова и просторних планова посебне намене за подручја на територији АП Војводине;

3) доноси регионалне просторне планове и просторне планове посебне намене за подручја на територији АП Војводине;

4) образује комисију која врши стручну контролу регионалних просторних планова и просторних планова посебне намене за подручја на територији АП Војводине;

5) предлаже једну трећину чланова комисије која врши стручну контролу просторних и урбанистичких планова у јединици локалне самоуправе са територије АП Војводине;

6) даје сагласност на просторне и урбанистичке планове јединица локалне самоуправе са територије АП Војводине;

7) предлаже мере и активности за Програм имплементације Просторног плана Републике Србије за територију АП Војводине;

8) прати спровођење Програма имплементације Просторног плана Републике Србије за територију АП Војводине;

9) доноси програм мера и активности за спровођење регионалног просторног плана АП Војводине;

10) прати спровођење програма мера и активности за спровођење регионалног просторног плана АП Војводине;

11) доноси програм мера и активности за спровођење просторног плана посебне намене за подручја на територији АП Војводине;

12) прати спровођење програма мера и активности за спровођење просторног плана посебне намене за подручја на територији АП Војводине;

13) прати спровођење програма мера и активности за равномерни регионални развој;

14) оснива развојну банку АП Војводине, у складу са законом којим се уређује оснивање, пословање и организација банака;

15) развија административне капацитете покрајинске управе и локалне самоуправе с циљем успешног коришћења структурних и кохезионих фондова Европске уније.“

#### Разлози оспоравања:

Што се тиче оспорених одредба члана 10. Закона, предлагач сматра да као изворне послове покрајина не би могла да обавља послове регионалног развоја и изградње објеката, а што се посебно односи на послове из тач. 2) и 3) овог члана, према којима је одређено да АП Војводина доноси одлуку о изради регионалних просторних планова и просторних планова посебне намене за подручја на територији АП Војводине и да доноси регионалне просторне планове и просторне планове посебне намене за подручја на територији АП Војводине, јер је према Уставу Република Србија надлежна да уређује и обезбеђује развој Републике Србије и организацију и коришћење простора. Иста примедба односи се и на тач. 11), 12) и 13) овог члана. Наводи се да тачка б) овог члана није у сагласности са одредбом члана 190. став 1. тачка 2. Устава, јер се овом одредбом нарушава самоуправа општина које уређење и обезбеђење коришћења грађевинског земљишта и пословног простора, као изворни посао, врше посредством просторних и урбанистичких планова. Одредбу тачке 15) овог члана предлагач оспорава, јер сматра да развој административних капацитета локалне самоуправе не може да буде надлежност аутономне покрајине, а нарочито не у случају да тај развој за циљ има успешно коришћење структурних и кохезионих фондова Европске Уније, јер се, по мишљењу предлагача, такви фондови могу користити само преко органа Републике Србије.

#### Одговор Народне скупштине:

У односу на послове које АП Војводина обавља у области просторног планирања, предвиђене одредбом члана 10. тач. 2), 3), 6), 11) и 12) Закона, доносилац оспореног Закона истиче да су наведени послови прописани у оквиру области из изворне надлежности аутономних покрајина да, према члану 183. став 2. тачка 1. Устава, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања, односно да из наведене одредбе у вези са чланом 97. тачка 12. Устава, којим је утврђено да Република

уређује и обезбеђује организацију и коришћење простора, произлази као надлежност Републике да уређује ову област, али и надлежност Покрајине да у области просторног планирања уређује питања од покрајинског значаја, у складу са законом, која су и уређена у члану 10. тач. 2), 3), 6), 11) и 12) оспореног Закона. Поводом оспоравања надлежности АП Војводине да, преко својих органа, у области регионалног развоја, у складу са законом, прати спровођење програма мера и активности за равномерни регионални развој, што је прописано тачком 13) истог члана Закона, у одговору се истиче да је и ова законска надлежност у складу с Уставом, полазећи од одредаба члана 97. тачка 12. и члана 183. став 2. тачка 1. Устава, којима је утврђена надлежност Републике да уређује и обезбеђује развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, као и (изворна) надлежност аутономних покрајина да, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области развоја. Са овим питањем је у вези и тачка 15) истог члана Закона, којом је предвиђено развијање административних капацитета покрајинске управе и локалне самоуправе с циљем успешног коришћења структурних и кохезионих фондова Европске уније, које се може одвијати само посредством Републике, сагласно члану 97. тачка 1. Устава, па стога ни ова одредба Закона није несагласна с Уставом.

8.2. Члан 13. Закона, у коме је оспорена одредба тачке 1), гласи:

„2. Пољопривреда

*Члан 13.*

АП Војводина, преко својих органа, у области пољопривреде и руралног развоја, у складу са законом:

1) доноси, спроводи и надзире мере аграрне политике и мере руралног развоја;

2) остварује средства од коришћења пољопривредног земљишта на територији АП Војводине у складу са законом и прописује услове и начин расподеле и коришћења тих средстава;

3) образује посебан буџет, фондове или друге облике организовања у које се усмеравају средства из тачке 2) овог члана;

4) утврђује стручне послове на унапређењу пољопривредне производње и оснива пољопривредне службе за обављање тих послова;

5) преузима оснивачка права над пољопривредним службама основаним на територији АП Војводине;

6) оснива прогнозно-извештајну службу;

7) предлаже надлежном министарству услове извоза и увоза одређених пољопривредних производа.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба члана 13. тачка 1) Закона није у сагласности са одредбама члана 123. Устава, јер је утврђивање и вођење било које

политике републичка надлежност у оквиру извршне власти, чије се вршење не може поверити нижим политичко-територијалним јединицама, па ни АП Војводини.

Одговор Народне скупштине:

Поводом оспорене одредбе члана 13. тачка 1) Закона у одговору се наводи да се овом одредбом Закона АП Војводини поверавају, у вези са доношењем и спровођењем, и послови надзирања, односно надзора над мерама аграрне политике и мерама руралног развоја, па стога по мишљењу законодавца, наведена оспорена одредба Закона је у сагласности са уставним правом на покрајинску аутономију, које је утврђено чланом 12. Устава, јер утврђивање надлежности АП Војводине у надзирању мера аграрне политике и мера руралног развоја не залази у уставно поље надлежности Републике и републичких органа, односно не доводи у питање надлежност Владе, односно државне управе у вршењу надзора.

8.3. Члан 16. Закона, у коме је оспорена одредба тачке 1), гласи:

### „3. Водопривреда

#### Члан 16.

АП Војводина, преко својих органа, у области водопривреде, у складу са законом:

1) уређује водопривредну делатност за територију АП Војводине, осим у делу заштите вода од загађења ради заштите здравља људи, животињског и биљног света и заштите животне средине;

2) доноси, спроводи и надзире редовне и ванредне мере одбране од спољних и унутрашњих вода у складу са усвојеним плановима АП Војводине и Републике Србије;

3) управља водним ресурсима и вештачким и природним водотоцима на територији АП Војводине;

4) доноси водопривредну основу за територију АП Војводине, у складу са водопривредном основом Републике Србије;

5) оснива јавно предузеће за газдовање водама на територији АП Војводине;

6) врши инспекцијски надзор у области водопривреде на територији АП Војводине.

Послови из става 1. тачка 6) овог члана врше се као поверени.“

Разлози оспоравања:

Поводом одредбе члана 16. тачка 1) Закона предлагач наводи да није у сагласности са одредбом члана 183. став 2. тачка 2. Устава, јер аутономна покрајина у сфери водопривреде може да уреди само питања од покрајинског значаја која ће бити одређена законом, а не да уреди читаву област водопривреде за територију АП Војводине, како је прописано овом оспореном одредбом Закона.



Исти разлог оспоравања предлагач наводи и за одредбе члана 18. тачка 1) – област шумарства, члана 19. – област лова, члана 21. – област риболова и члана 25. тач. 1) и 5) Закона – област заштите животне средине.

Одговор Народне скупштине:

У вези са оспореним одредбама члана 16. тачка 1), члана 18. тачка 1), члана 19, члана 21. и члана 25. тач. 1) и 5) оспореног Закона у одговору се наводи да је чланом 183. став 2. тачка 2. Устава утврђена надлежност аутономних покрајина да, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у областима водопривреде, шумарства, лова, риболова и заштите животне средине, које су обухваћене наведеним одредбама закона, чиме су, сагласно Уставу, уређена питања од покрајинског значаја у наведеним областима из (изворне) надлежности аутономних покрајина и то у складу са системским законима којима су уређене ове области на нивоу Републике. Из тих разлога, оспорене одредбе су у сагласности са одредбама члана 97, члана 177. и члана 183. став 2. тачка 2. Устава.

8.4. Члан 18. Закона, у коме је оспорена одредба тачке 1), гласи:

„4. Шумарство

*Члан 18.*

АП Војводина, преко својих органа, у области шумарства, у складу са законом:

1) уређује шумарство на територији АП Војводине и обезбеђује остваривање јавног интереса у овој области;

2) оснива јавно предузеће за газдовање шумама на територији АП Војводине;

3) врши послове инспекцијског надзора у овој области, изузев инспекцијског надзора на граничном прелазу.

Послови из става 1. тачка 3) овог члана врше се као поверени.“

8.5. Оспорени члан 19. Закона гласи:

„5. Ловство и рибарство

*Члан 19.*

АП Војводина, преко својих органа, уређује лов на територији АП Војводине, у складу са законом.“

8.6. Оспорени члан 21. Закона гласи:

„Члан 21.

АП Војводина, преко својих органа, уређује риболов на територији АП Војводине, у складу са законом.“

8.7. Члан 25. Закона, у коме су оспорене одредбе тач. 1) и 5), гласи:

„7. Заштита животне средине

Члан 25.

АП Војводина, преко својих органа, у области заштите животне средине, у складу са законом:

1) уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине за територију АП Војводине;

2) доноси акт о стављању природног добра под заштиту, у складу са законом којим се уређује заштита природе;

3) доноси програм заштите животне средине на својој територији у складу са Националним програмом, акционим и санационим планом и својим интересима и специфичностима;

4) доноси планове и програме управљања природним ресурсима и добрима у складу са стратешким документима;

5) врши контролу коришћења и заштиту природних ресурса и добара на територији АП Војводине;

6) обезбеђује континуалну контролу и праћење стања животне средине (мониторинг) и доноси програм мониторинга на својој територији који мора бити у складу са програмом мониторинга који доноси Влада за период од две године;

7) даје услове за обезбеђење мера и услова заштите животне средине, на захтев органа надлежног за припрему и доношење просторних и урбанистичких планова, а на основу услова и мишљења надлежних стручних организација;

8) учествује у поступку припреме и доношења просторних и урбанистичких планова и других планова;

9) доноси екстерни план заштите од удеса, који је саставни део плана за реаговање у ванредним ситуацијама на основу надлежности из прописа којим се уређује материја заштите и спасавања;

10) у случају удеса, проглашава стање угрожености животне средине на територији АП Војводине, у складу са законом којим се уређује заштита животне средине;

11) оснива буџетски фонд у складу са прописом којим се уређује буџетски систем, који ће се финансирати из прихода остварених на територији АП Војводине.“

Разлози оспоравања које предлагач додатно истиче:

Поред истог става изнетог у вези несагласности са Уставом одредбе члана 16. тачка 1) Закона, предлагач сматра да одредба члана 25. тачка 1) Закона није у сагласности ни са одредбом члана 97. тачка 9. Устава, јер АП Војводина не може да уређује и обезбеђује заштиту животне средине и то као изворни посао, имајући у виду да је наведеном одредбом Устава

утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине.

Предлагач затим наводи да одредба члана 25. тачка 5) Закона није у складу са одредбом члана 87. став 1. Устава, јер су природна богатства у државној својини, па стога само Република може да одлучује о коришћењу природних богатстава, из чега произлази да аутономна покрајина не може вршити контролу коришћења имовине која се налази у државној својини, тим пре што је одредбом члана 87. став 3. Устава изричито утврђено да се природна богатства користе под условима и на начин предвиђен законом.

8.8. Оспорени члан 27. Закона гласи:

„Национални парк Фрушка гора

*Члан 27.*

АП Војводина, преко својих органа, оснива јавно предузеће за управљање Националним парком Фрушка гора.

Даном почетка рада јавно предузеће за управљање Националним парком Фрушка гора преузима права, обавезе, запослене и средства Јавног предузећа «Национални парк Фрушка гора» са седиштем у Сремској Каменици.“

Разлози оспоравања:

По наводима предлагача и одредбе члана 27. Закона нису у сагласности са одредбом члана 87. став 1. Устава, јер се овом одредбом Закона одузима власништво Републике Србије над Националним парком Фрушка гора, будући да јавно предузеће за управљање Националним парком оснива покрајина.

У одговору Народне скупштине нема става поводом разлога оспоравања одредбе члана 27. Закона.

8.9. Оспорени члан 38. Закона гласи:

„Образовање националних мањина

*Члан 38.*

АП Војводина, преко својих органа, ближе уређује и обезбеђује остваривање права националних мањина на територији АП Војводине на образовање на матерњем језику, на свим нивоима образовања, у складу са законом.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба члана 38. Закона није у сагласности са одредбама члана 79. Устава, јер Устав јемчи право припадника националних мањина на школовање на свом језику, а не и на образовање на свим нивоима образовања, како је предвиђено наведеном одредбом Закона. Поред тога, ова одредба Закона није у складу ни са одредбом члана 183. став 3. Устава, којом је утврђено да се аутономне покрајине старају о остваривању

људских и мањинских права, у складу са законом, јер ова уставна одредба, по мишљењу предлагача, не може да има значење овлашћења аутономној покрајини да обезбеђује остваривање појединих мањинских права.

Одговор Народне скупштине:

Поводом навода предлагача да према Уставу припадници националних мањина могу имати „(само) право на школовање на свом језику, а не и право на образовање на свим нивоима образовања“, како је прописано чланом 38. оспореног Закона, законодавац истиче да није несагласно са Уставом законско прописивање да, у складу са покрајинским прописима припадници националних мањина имају право на образовање на свом језику на свим нивоима образовања, јер је чланом 79. став 2. Устава утврђено да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина, па је оспорена надлежност АП Војводине да ближе уређује и обезбеђује остваривање права националних мањина на територији Покрајине на образовање на матерњем језику на свим нивоима образовања, у складу са законом, уређена управо у складу са чланом 79. став 2. Устава.

8.10. Члан 53. Закона, у коме је оспорена одредба тачке 1), гласи:

„Социјална заштита

*Члан 53.*

АП Војводина, преко својих органа, у области социјалне заштите, у складу са законом:

уређује, у складу са материјалним могућностима, друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и повољније услове за њихово остварење, као и друге облике социјалне заштите ако је претходно у свом буџету за то обезбедила средства;

2) оснива установе социјалне заштите за смештај корисника на територији АП Војводине осим установа које оснива локална самоуправа у складу са мрежом установа социјалне заштите за смештај корисника коју утврђује Република Србија;

3) даје сагласност на промену делатности и на статусне промене установа социјалне заштите за смештај корисника чији је оснивач АП Војводина;

4) именује управне и надзорне одборе, као и директоре установа социјалне заштите за смештај корисника чији је оснивач АП Војводина;

5) оснива Покрајински завод за социјалну заштиту;

6) доноси програм унапређења социјалне заштите у АП Војводини.“

Разлози оспоравања:

Што се тиче одредбе члана 53. тачка 1) Закона, предлагач сматра да се овом законском одредбом нарушава уставно начело једнакости грађана пред законом, утврђено у одредби члана 21. став 1. Устава, с обзиром на то да је

њоме предвиђено да ће одређене категорије лица моћи да уживају различита права, као и да ће АП Војводина уредити повољније услове за остваривање таквих права. Ова одредба, по мишљењу предлагача, није у складу ни са одредбама члана 69. ст. 2, 3. и 4. Устава, пошто је њима изричито утврђено да се видови социјалне заштите и права по основу ове заштите уређују искључиво законом, а будући да аутономна покрајина, сагласно одредби члана 185. Устава не може да доноси законе, то АП Војводина не може да уређује „друга права, већи обим права од права утврђених законом и повољније услове за њихово остваривање“. По мишљењу предлагача, такође је спорно и питање како би у том случају покрајински општи акти били сагласни са законом, ако се њима уређују друга права, већи обим права и повољнији услови за њихово остваривање од права и услова који су утврђени законом, чиме би био повређен и уставни принцип хијерархије правних аката из члана 195. став 2. Устава. Поред наведеног, предлагач сматра да ова одредба није у сагласности ни са одредбом члана 97. тачка 2. Устава, јер је Република та која уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана. Из истих разлога предлагач оспорава и одредбу члана 58. Закона.

Одговор Народне скупштине:

Што се тиче одредбе члана 53. тачка 1) Закона у одговору се наводи да област социјалне заштите спада у уставну, односно изворну надлежност аутономних покрајина, сагласно члану 183. став 2. тачка 2. Устава и да полазећи од уставних одредаба члана 69. ст. 1. и 2. и члана 21. став 4. Устава наведена одредба Закона није несагласна са чланом 97. тач. 2. и 8. Устава, јер је њоме уређена надлежност Покрајине у питањима од покрајинског значаја у области социјалне заштите, на начин који не задире у Уставом утврђену надлежност Републике да уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности.

8.11. Оспорени члан 58. Закона гласи:

„Посебна заштита мајке и детета

*Члан 58.*

АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, утврђује и обезбеђује додатна и допунска права и заштиту, односно виши степен заштите породице, права деце, трудница, мајки током породилског одсуства и самохраних родитеља са децом, у складу са Програмом демографског развоја АП Војводине са мерама за његово спровођење.“

Разлози оспоравања:

Одредба члана 58. Закона оспорава се истим разлозима као и одредба члана 53. тачка 1) Закона, с тим што предлагач сматра да одредба члана 58. није у сагласности ни са одредбом члана 66. став 1. Устава, којом је утврђено

да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији посебну заштиту уживају у складу са законом.

Одговор Народне скупштине:

Законодавац сматра да одредба члана 58. Закона није у несагласности са Уставом из истих разлога које је навео у одговору на наводе предлагача поводом оспоравања члана 53. тачка 1) Закона, нарочито, како се износи, имајући у виду и одредбу члана 66. Устава, којом је зајемчена посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета.

8.12. Оспорени члан 64. Закона гласи:

„16. Наука и технолошки развој

*Члан 64.*

АП Војводина, преко својих органа, у области науке и технолошког развоја, у складу са законом:

1) доноси Стратегију технолошког развоја за АП Војводину у складу са Стратегијом технолошког развоја Републике Србије;

2) оснива фондове или учествује у оснивању фондова за суфинансирање погона високих технологија, решавање стамбених питања младих наставних и научних радника и за подстицај међународне сарадње;

3) обезбеђује средства за суфинансирање научноистраживачке делатности;

4) утврђује и финансира програме у области науке и технолошког развоја од покрајинског значаја;

5) врши пројектно финансирање;

6) финансира материјалне трошкове и одржавање научноистраживачке инфраструктуре института чији је оснивач АП Војводина;

7) може основати фонд за иновациону делатност који ће се финансирати из прихода остварених на територији АП Војводине;

8) оснива или учествује у оснивању истраживачко-развојних центара и подстиче популаризацију научног и технолошког стваралаштва на територији АП Војводине;

9) у буџету АП Војводине обезбеђује финансијска средства за рад Војвођанске академије наука и уметности.“

Разлози оспоравања:

Поводом одредаба члана 64. Закона, у предлогу је наведено да је оспорени члан Закона у целини несагласан са Уставом, јер на основу одредбе члана 183. став 2. Устава, наука и технолошки развој не спадају у области друштвеног живота у којима аутономна покрајина може да уређује питања од покрајинског значаја, а Законом није прописано да послови из члана 64. Закона представљају вршење поверених послова из надлежности Републике. Предлагач сматра да у области науке и технолошког развоја АП Војводина



не може да има изворне надлежности, што изричито проистиче из одредаба члана 97. тачка 12. и члана 73. став 3. Устава, док су питања међународне научне сарадње у надлежности Републике, јер се ова сарадња одвија на нивоу других држава и међународних организација, што је према одредби члана 97. тачка 1. Устава утврђено као изричита надлежност Републике.

Одговор Народне скупштине:

У погледу одредаба члана 64. тач. 1), 2) и 4) оспореног Закона у одговору се истиче да надлежност АП Војводине прописана овим одредбама Закона не доводи у питање Уставом утврђену надлежност Републике, која према члану 97. тачка 12. Устава, уређује научнотехнолошки развој, јер АП Војводина питања из ове области уређује, доноси акте, оснива фондове и утврђује и финансира програме из ове области само у складу са системским законима у области науке и технолошког развоја за чије доношење је надлежна Република. Такође се истиче да законом прописана међународна сарадња Покрајине у области науке и технолошког развоја не спада у домен међународних односа државе за које је, према члану 97. тачка 2. надлежна Република.

8.13. Члан 68. Закона, у коме су оспорене одредбе става 1. тач. 1) до 4), гласи:

#### „19. Рударство и енергетика

##### Енергетика

##### Члан 68.

АП Војводина, преко својих органа, у области енергетике, у складу са законом:

1) предлаже део Програма за остваривање развоја енергетике на својој територији у складу са планом развоја АП Војводине, који чини саставни део Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије;

2) доноси планове развоја енергетике којима се утврђују потребе за енергијом на свом подручју, као и услови и начин обезбеђивања неопходних енергетских капацитета у складу са стратегијом и програмом Републике Србије;

3) предлаже део Енергетског биланса Републике који се односи на АП Војводину;

4) прати реализацију енергетског биланса и по потреби предлаже мере Влади којима се обезбеђује његово извршавање;

5) организује полагање стручног испита за проверу стручне оспособљености ради обављања послова на одржавању објеката за транспорт и дистрибуцију природног гаса, као и послова руковалаца у тим објектима;

6) образује комисију за полагање стручног испита из тачке 5) овог става за лица која су запослена код енергетског субјекта који има седиште на територији АП Војводине.

Послови из става 1. тач. 5) и 6) овог члана врше се као поверени. “

Разлози оспоравања:

Предлагач оспорава одредбе члана 68. тач. 1) до 4), јер сматра да аутономна покрајина, сагласно одредби члана 183. став 2. Устава, не може да има изворне надлежности у области енергетике, а у оспореним одредбама су послови из ове области одређени као изворни послови.

Одговор Народне скупштине:

Поводом одредаба члана 68. тач. 1) до 4) оспореног Закона, Народна скупштина указује да оспорене одредбе нису несагласне с Уставом, јер су њима уређена питања од покрајинског значаја у области енергетике, сагласно одредбама члана 183. став 2. тачка 2. Устава, као и да је оспореним одредбама Закона прописано да ће се питања из ове области уредити у складу са законом, дакле у складу са системским законима у области енергетике за чије је доношење надлежна Република.

8.14. Члан 73. Закона, у коме се оспоравају одредбе става 1. тач. 1) и 2), гласи:

„20. Локална самоуправа

*Члан 73.*

АП Војводина, преко својих органа, у области локалне самоуправе, у складу са законом:

1) даје мишљење на предлоге за оснивање нових јединица локалне самоуправе, укидање или спајање постојећих, промену граница и седишта јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине;

2) врши надзор над законитошћу рада и аката органа јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине;

3) даје претходну сагласност скупштини јединице локалне самоуправе на територији АП Војводине, приликом утврђивања празника и одлучивања о називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на територији јединице локалне самоуправе.

Послови из става 1. тачка 3) овог члана врше се као поверени.“

Разлози оспоравања:

Из истих разлога које је навео за члан 68. тач. 1) до 4) Закона, предлагач сматра да аутономна покрајина не може да врши послове из области локалне самоуправе који су наведени у оспореним одредбама члана 73. тач. 1) и 2) Закона. Поред тога, предлагач оспорава право покрајине да даје мишљење на предлоге за оснивање нових јединица локалне самоуправе, укидање или спајање постојећих, промену граница и седишта јединица локалне самоуправе на својој територији, оспорава и са становишта одредбе члана 97. тачка 3. Устава, сматрајући да су ова питања у искључивој надлежности Републике. У предлогу је истакнуто и да оспорене законске одредбе нису у сагласности ни са одредбом члана 97. тачка 2. Устава према којој Република уређује и

обезбеђује законитост, као ни са одредбама члана 192. Устава којима је уређен надзор над радом јединица локалне самоуправе који врши Влада, јер се законом не може дати АП Војводини „бланко“ овлашћење да врши надзор над законитошћу рада и свих аката јединица локалне самоуправе.

Одговор Народне скупштине:

У одговору се наводи да Законом прописана надлежност АП Војводине да даје мишљење на предлоге за оснивање нових јединица локалне самоуправе, укидање или спајање постојећих, промену граница и седишта јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине из члана 73. став 1. тачка 1) Закона није несагласна са Уставом, јер прописивањем да покрајина даје мишљење у вези са наведеним питањима локалне самоуправе Закон не мења Уставом утврђен начин оснивања, укидања и промене територије јединице локалне самоуправе, будући да мишљење Покрајине, према Закону, нема снагу сагласности, а тиме ни обавезну снагу, него је само саветодавног карактера, што је у домену сарадње АП Војводине и јединица локалне самоуправе на њеној територији, а „не залази“ у надлежност Републике да уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе из члана 97. тачка 3. Устава. Из истих разлога, по мишљењу законодавца, ни одредба тачке 2) става 1. члана 73. оспореног Закона није несагласна са Уставом.

8.15. Члан 74. Закона, у коме су оспорене одредбе тач. 2) до 5), гласи:

„21. Надлежности у другим областима

*Члан 74.*

АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом:

- 1) стара се о остваривању људских права и права националних мањина, те утврђује додатна права у овој области;
- 2) остварује сарадњу с црквама и верским заједницама на територији АП Војводине и помаже њихове делатности које врше у јавном интересу;
- 3) уређује и стара се о остваривању и унапређивању политике у области равноправности полова у АП Војводини;
- 4) предлаже мрежу судова на територији АП Војводине;
- 5) у области културе, просвете и јавног информисања може поверити послове из своје надлежности националним саветима националних мањина;
- 6) стара се о обезбеђивању информација од јавног значаја;
- 7) обезбеђује јавност рада покрајинских органа управе и организација чији је оснивач АП Војводина.“

Разлози оспоравања:

Одредбе члана 74. Закона предлагач оспорава из више разлога. Наиме, предлагач сматра да одредба тачке 2) овог члана није у сагласности са одредбом члана 44. став 2. Устава, јер АП Војводина не може да помаже делатности које цркве и верске заједнице врше у јавном интересу, јер не

може самостално, без законског регулисања, да процењује шта се сматра јавним интересом у овој области. Тачка 3) овог члана Закона, по мишљењу предлагача, није у сагласности са одредбама члана 123. Устава, јер сваку политику, па и политику родне равноправности, утврђује и води Влада, као ни са одредбом члана 15. Устава којом је утврђено да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности. Ово из разлога што аутономна покрајина нема надлежност да уређује политике у овој области, да их унапређује и стара се о њеним остваривањима. Што се тиче тачке 4) члана 74. Закона, предлагач оспорава право да АП Војводина, преко својих органа предлаже мрежу судова на својој територији, јер сматра да на тај начин АП Војводина учествује у уређењу организације судске власти, што би било у супротности са одредбом члана 143. став 2. Устава, јер се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређује законом, као и са уставним принципом утврђеним чланом 182. став 1. Устава, према коме у оквиру аутономне покрајине грађани остварују право на покрајинску аутономију, јер ово право грађана не подразумева и судску аутономију и постојање судова аутономне покрајине, тако да територија аутономне покрајине, по мишљењу предлагача, не може и не сме на било који начин да буде релевантна за организацију судске власти. Предлагач затим оспорава овлашћење предвиђено тачком 5) члана 74. да АП Војводина преко својих органа, у складу са законом, у области културе, просвете и јавног информисања може поверити послове из своје надлежности националним саветима националних мањина, сматрајући да овакво решење није у складу са одредбама члана 137. ст. 1, 2. и 3. и члана 178. став 2. Устава, с обзиром на то да Устав само познаје поверавање појединих питања из надлежности аутономне покрајине јединицама локалне самоуправе на основу одлуке АП, као и због чињенице да се поверавање јавних овлашћења може вршити само на основу закона, а не и подзаконских аката.

#### Одговор Народне скупштине:

У погледу надлежности АП Војводине да, преко својих органа, остварује сарадњу са црквама и верским заједницама на својој територији, која је предвиђена чланом 74. тачка 2) Закона, доносилац оспореног Закона сматра да је с аспекта Устава којим је утврђено да уређивање положаја и делатности цркава и верских заједница спада у предмет законског уређивања, битно да се законским уређивањем сарадње са црквама и верским заједницама поштују уставни принципи одвојености цркве и државе, слободе вероисповести и равноправности свих цркава и верских заједница, који су утврђени одредбама чл. 10, 43. и 44. Устава, а што је испоштовано оспореном одредбом Закона, те налази да она није у супротности са Уставом. Поводом тачке 2) истог члана Закона наводи се да како је, сагласно Закону о равноправности полова, којим су на системски начин уређена питања из области равноправности полова, утврђена надлежност Покрајине да уређује и стара се о оснивању и унапређивању политике у области равноправности полова у АП Војводини, при чему и ову надлежност АП

Војводина, сагласно оспореној одредби Закона, може остваривати само у складу са Законом о равноправности полова који је донела Република, то и ова одредба члана 74. Закона није несагласна са Уставом. У погледу надлежности АП Војводине да предлаже мрежу судова на њеној територији, како је то предвиђено чланом 74. тачка 4) оспореног Закона, истиче се да ова надлежност не представља судску аутономију Покрајине, која Уставом и није предвиђена, већ подразумева само надлежност Покрајине у фази предлагања мреже судова на њеној територији, што, по мишљењу законодавца, не доводи у питање уставни принцип јединства судске власти на целој територији Републике, утврђен чланом 142. став 1. Устава, као ни уставне одредбе о судовима из чл. 142. до 152. Устава, које представљају уставни темељ судске власти у Републици Србији. Доносилац оспореног Закона даље истиче да се код одредбе члана 74. тачка 5) Закона не ради о поверавању појединих питања из надлежности аутономне покрајине у смислу члана 178. став 2. Устава, нити о поверавању појединих питања из надлежности Републике Србије аутономним покрајинама из члана 137. став 1. и члана 178. став 1. Устава, већ се овом одредбом Закона уређује надлежност АП Војводине да у питањима од покрајинског значаја у областима које, у складу са чланом 183. став 2. тачка 3. Устава, спадају у изворну надлежност аутономних покрајина, може поверити послове у наведеним областима из своје надлежности националним саветима националних мањина – у функцији остваривања Уставом зајемчених додатних индивидуалних и колективних права припадника националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма из члана 75. Устава, а на основу члана 79. став 2. Устава, којим је утврђено да се, у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина. Стога, оспорена одредба Закона не само да није несагласна са Уставом, већ се њоме, по мишљењу законодавца, омогућава остваривање Уставом зајемчених додатних права припадника националних мањина у складу са одредбом члана 75. Устава, и то права које у наведеним областима припадници националних мањина остварују преко својих националних савета, у складу са Уставом и законом којим се уређује надлежност националних савета националних мањина.

#### 8.16. Оспорени члан 75. Закона гласи:

##### „Члан 75.

АП Војводина, преко својих органа, у области планирања и спровођења пројеката Националног инвестиционог плана (у даљем тексту: НИП) за територију АП Војводине:

- 1) иницира, координира и спроводи пројекте НИП-а за територију АП Војводине;
- 2) сарађује се надлежним министарством у разматрању и оцењивању пријава пројеката за територију АП Војводине;
- 3) сачињава предлог листе пројеката за територију АП Војводине;

4) оснива и води електронску и документациону базу података у коју се уносе подаци о пројектима за територију АП Војводине;

5) прати динамику трошења по појединачним пројектима и о томе једном у три месеца извештава Владу.“

Разлози оспоравања:

Поводом члана 75. Закона предлагач наводи да, имајући у виду да Национални инвестициони план представља републички план инвестирања, АП Војводина не може да има изворне надлежности за планирање и спровођење пројеката који се у оквиру њега одобравају, баш као што ни територија АП Војводине не мора да буде релевантна за планирање и спровођење пројеката. Наиме, послови у области Националног инвестиционог плана предвиђени као послови који се, из надлежности Републике, поверавају покрајини на основу одредбе члана 183. став 2. Устава не могу се сматрати изворним пословима аутономне покрајине, па стога оспорена одредба Закона није у сагласности са Уставом.

Одговор Народне скупштине:

Питања у вези са Националним инвестиционим планом која су оспореном одредбом члана 75. Закона одређена као надлежност АП Војводине, по мишљењу законодавца, спадају у питања од покрајинског значаја у области развоја у смислу члана 183. став 2. тачка 1. Устава, јер су у питању послови АП Војводине који се односе на иницирање, координирање и спровођење пројеката НИП-а за територију АП Војводине, па стога ова одредба Закона није несагласна с Уставом.

8.17. Члан 76. Закона, у коме је оспорен став 1, гласи:

„Службена употреба језика и писама

*Члан 76.*

АП Војводина, преко својих органа, ближе уређује службену употребу језика и писама националних мањина на територији АП Војводине, у складу са законом.

АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом којим се уређује службена употреба језика и писама, врши инспекцијски надзор.

Посао из става 2. овог члана врши се као поверен.“

Разлози оспоравања:

Право АП Војводине, да преко својих органа ближе уређује службену употребу језика и писма националних мањина на територији АП Војводине, у складу са законом, по мишљењу предлагача, није у сагласности са одредбом члана 10. став 2. Устава којом је утврђено да се службена употреба других језика и писама који нису српски језик и ћирилично писмо уређује законом, на основу Устава, што значи да службену употребу



језика и писма националних мањина није могуће уредити подзаконским актима, као ни са одредбом члана 183. став 2. Устава, јер је из навођења области у којима аутономна покрајина уређује питања од покрајинског значаја, изостављено навођење службене употребе језика и писма националних мањина.

Одговор Народне скупштине:

Поводом оспорене одредбе члана 76. став 1. Закона наводи се да је овом одредбом Закона утврђен законски основ за ближе уређивање службене употребе језика и писма националних мањина на територији АП Војводине покрајинским прописима, на основу члана 79. став 2. Устава, па стога ова одредба није несагласна са Уставом.

8.18. Оспорени члан 82. Закона гласи:

„Употреба назива АП Војводине

*Члан 82.*

АП Војводина, у складу са законом, уређује употребу назива АП Војводине у називу удружења.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да надлежност АП Војводине да, у складу са законом, уређује употребу назива АП Војводина у називу удружења, није у сагласности са одредбом члана 55. став 2. Устава, јер се подзаконским актом који аутономна покрајина доноси не може регулисати материја употребе назива удружења, пошто се ради о законској материји.

Одговор Народне скупштине:

У вези оспореног члана 82. Закона истиче се да се на овај, специјалан, начин – посебним законом у материји удружења у односу на Закон о удружењима, а системским законом у погледу надлежности АП Војводине – утврђује надлежност АП Војводине да уређује (само) употребу назива АП Војводине у називу удружења, при чему је оспореном одредбом прописано да АП Војводина наведено питање уређује у складу са законом. Како, са становишта Устава, област удружења представља законску материју, то, по мишљењу законодавца, оспорена одредба није несагласна са Уставом.

8.19. Оспорени члан 86. Закона гласи:

„Члан 86.

Кад АП Војводина повери јединицама локалне самоуправе поједине послове из своје надлежности, надзор над обављањем поверених послова органи АП Војводине врше сходном применом одредаба Закона о државној управи о овлашћењима надзорног органа.“

Разлози оспоравања:

Предлагач истиче да је у оспореној законској одредби изостало уређивање надзора над пословима које АП Војводина може на основу Закона поверити националним саветима националних мањина.

Одговор Народне скупштине:

У погледу разлога за оспоравање члана 86. Закона, наводи се да питање изостављања, односно пропуштања да се Законом уреде поједина питања у вези са надзором над вршењем поверених послова не спада у питање уставноправне оцене сагласности закона са Уставом. Поред тога, законодавац сматра да прописивање сходне примене системских решења из Закона о државној управи у погледу надзора над обављањем поверених послова АП Војводине само може да обезбеди делотворно вршење овог надзора.

Спорна уставноправна питања која се односе на одредбе Закона којима је уређена надлежност АП Војводине у појединим областима:

1. Полазећи од одредаба члана 177. и члана 183. став 2. Устава, Уставни суд налази да се везано за законско уређивање надлежности АП Војводине, као прво, поставља питање да ли се законом може утврдити надлежност покрајине у области која није утврђена чланом 183. став 2. Устава;

2. Друго, с обзиром на то да је одредбама члана 97. Устава утврђена надлежност Републике тако што обезбеђује и уређује друштвене односе на територији читаве Републике и да су одредбом члана 183. став 2. Устава утврђене поједине области друштвеног живота у којима аутономне покрајине уређују питања од покрајинског значаја, као и с обзиром на то да је чланом 21. став 1. Устава утврђено да су грађани пред Уставом и законом једнаки, поставља се питање да ли се законом може препустити аутономној покрајини да у целини уређује било коју област из члана 183. став 2. Устава;

3. Имајући у виду да је, сагласно члану 123. тачка 1. Устава, Влада надлежна да утврђује и води политику, као спорно се поставља да ли се под питањем које је у одређеној области одређено као питање од покрајинског значаја може подразумевати и уређивање (и/или унапређивање) политике, односно доношење мера политике у тој области;

4. Да ли се одредбама Закона којима се у појединим областима установљава надлежност аутономне покрајине у односу на обављање изворних послова јединица локалне самоуправе задире у Уставом утврђено право грађана на локалну самоуправу и доводи у питање једнак положај јединица локалне самоуправе у Републици у зависности од тога да ли се налазе на територији аутономне покрајине или не;

5. Да ли су одредбе Закона којима се уређују питања од покрајинског значаја у области социјалне заштите и посебне заштите мајке и детета, у делу којим се предвиђа да АП Војводина уређује и „друга права у области

социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и повољније услове за њихово остваривање, као и друге облике социјалне заштите“ (члан 53. тачка 1), односно да „утврђује и обезбеђује додатна и допунска права и заштиту“ (члан 58), сагласне са Уставом зајемченим правима на посебну заштиту породице, мајке, самохраног родитеља и детета из члана 66. Устава и на социјалну заштиту из члана 69. Устава, којима се утврђује са се сва права из наведених области уређују законом, као и са Уставом утврђеним начелом једнакости грађана и забране дискриминације. Такође, с обзиром на то да је Законом о социјалној заштити прописано да орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежан за социјалну заштиту може прописати примену виших стандарда и повољније услове за остваривање услуга које обезбеђује аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, поставља се и питање да ли су оспорене законске одредбе у сагласности са начелом јединства правног поретка у Републици;

6. Да ли има уставног основа за установљавање надлежности аутономне покрајине да предлаже мрежу судова на територији АП Војводине, да ли се на овај начин аутономној покрајини даје право да учествује у уређивању и организацији судске власти у Републици, да ли је такво право сагласно одредби члана 143. став 3, Устава којом је утврђено да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом и да ли се, са становишта начела јединства судске власти на територији Републике Србије, утврђеног чланом 142. став 1. Устава, организација судске власти у Републици (оснивање судова) може довести у уставноправну везу са правом грађана на покрајинску аутономију;

7. Да ли се уређивањем права на образовање на матерњем језику (члан 38. Закона) доводи у питање остваривање Уставом зајемченог права на образовање из члана 71. Устава или је прописивање ове надлежности аутономне покрајине у области просвете у складу са одредбом члана 79. став 2. Устава, према којој се покрајинским прописима, у складу са Уставом, на основу закона, могу установити додатна права припадника националних мањина;

8. Да ли је Законом прописано право АП Војводине да, преко својих органа, у складу са законом, ближе уређује службену употребу језика и писма националних мањина на територији АП Војводине (члан 82. став 2. Закона), у сагласности са чланом 10. став 2. Устава, којим је утврђено да се службена употреба других језика и писама уређује законом, на основу Устава, и да ли је ова одредба сагласна законом утврђеном праву јединица локалне самоуправе да на својој територији одреде који су језици и писма у службеној употреби;

9. Коначно, везано за надлежност АП Војводине да оснује јавно предузеће за управљање Националним парком Фрушка гора, поставља се питање да ли се на овај начин задире у питање власништва Републике над Националним парком Фрушка Гора или прописана надлежност аутономне покрајине има утемељење у Закону о јавној својини, као системском закону којим се, сагласно Уставу, уређују сви облици јавне својине.

## IV

Поступак пред Уставним судом поводом поднетог предлога  
за оцену уставности

Полазећи од значаја питања која се уређују законом чија је уставност оспорена пред Уставним судом и сложености уставноправних питања која се постављају поводом оспорених одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Суд је одлучио да, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), у поступку оцењивања уставности оспореног општег акта одржи јавну расправу и да на њу, поред учесника у поступку, позове све научне и јавне раднике који су се у свом досадашњем професионалном раду у области јавног права, посебно уставног и управног, бавили питањима која се, као спорна, могу поставити везано за сагласност оспорених законских одредаба са Уставом. Јавна расправа пред Уставним судом одржана је 23. новембра 2011. године и 1. фебруара 2012. године. Поред учесника у поступку, представника предлагача и представника Народне скупштине, позиву Уставног суда за учешће у јавној расправи су се одазвали академик проф. др Коста Чавошки, академик проф. др Тибор Варади, проф. др Стеван Лилић, проф. др Богољуб Милосављевић, проф. др Тамаш Корхеџ, доц. др Зоран Лончар и доц. др Светозар Чиплић. Правна анализа и тумачење оспорених одредаба Закона и ставови које су учесници у јавној расправи изнели поводом спорних уставноправних питања били су предмет детаљног разматрања Уставног суда приликом одлучивања о поднетом предлогу.

## V

Становиште Уставног суда о уставноправном положају, садржини  
и границама покрајинске аутономије према Уставу Републике Србије  
од 2006. године

Уставни суд налази да се, у конкретном случају, не може приступити уставноправно утемељеној оцени сагласности оспорених одредаба Закона са Уставом, а да се претходно не сагледа уставни концепт покрајинске аутономије како га је определио уставотворац Уставом од 2006. године, а што заправо значи сагледавање садржине и граница покрајинске аутономије према важећем Уставу. При томе је нужно поћи од теоријских ставова о суштини самог појма аутономије и аутономних јединица.

Наиме, аутономија, односно аутономне јединице као њен правно уобличени израз, представљају облик територијалне организације једне, по правилу, унитарне државе и стога су део унутрашњег државног уређења. Разлози образовања овог облика територијалне организације, по правилу, леже у одређеним историјским, националним, културним или другим особеностима одређеног дела државне територије, те стога аутономне јединице представљају и облик политичко-територијалне организације. Истовремено, кроз територијалну аутономију, и локалну самоуправу као други

облик територијалне организације државе, изражава се и функционална организација државе као вид територијалне децентрализације државне (централне) власти.

Ако се аутономија и аутономне јединице, као њен појавни облик, посматрају са становишта територијалне организације државе, може се констатовати да у правној и правно-политичкој теорији постоји неподељено схватање о разликама које постоје између овог облика унутрашњег државног уређења и федералних јединица у сложеној, федералној држави. Основна карактеристика и смисао територијалне аутономије је да одређена територија (област) и грађани који на њој живе и раде уживају релативно висок степен аутономности у односу на централну власт. Степен аутономности је, како упоредна пракса показује, различит, а чак не мора бити ни исти за све аутономне јединице у оквиру исте државе. Међутим, оно што је неспорно је да је степен аутономности аутономне јединице већи од степена аутономности који има локална самоуправа, а мањи и квалитативно различит од степена аутономности федералних јединица, код којих је степен аутономности толики да су у ограниченом смислу државе, али без државне суверености. Следеће правило око кога је теорија сагласна, а које је потврђено и у упоредноправној пракси је да централна власт, својим уставом и законима, одређује степен аутономије аутономних јединица, а што значи, пре свега, врсту и обим њихове надлежности, однос са органима централне власти, као и саму организацију аутономних јединица или бар основне, кључне елементе те организације, а што све управо потврђује да аутономне јединице не располажу оригинерном влашћу која би имала обележја државности. У том смислу, аутономне јединице не би могле да имају уставотворну власт, да уживају судску аутономију, а непримерена им је и уставносудска функција, као и било који други орган који је израз државности и, са ретким изузецима као што су некадашњи СССР, СФРЈ и донекле Шпанија, не учествују у раду централних органа државе.

Са друге стране, као што је на почетку речено, територијална аутономија, као и локална самоуправа, у функционалном смислу представља вид децентрализације државне власти. Наиме, за разлику од федералне државе у којој је државна власт подељена између савезне (федералне) државе и федералних јединица, у унитарној држави државна власт припада искључиво централним (државним) органима. Међутим, у складу са прихваћеним концептом државе као „сервиса грађана“ децентрализација државне, пре свега извршне, власти је нужан предуслов не само за остваривање права и задовољавање потреба грађана, већ и за ефикасно функционисање саме државе. Деконцентрација и децентрализација су два начина, два модела којима се државна власт „приближава“ грађанима.

Модел деконцентрације власти подразумева да власт остаје „у рукама“ централних органа, али је њено вршење приближено грађанима тиме што се остварује преко делова („огранка“) државног органа (по правилу органа државне управе), који је дислоциран из седишта тог органа – послове из надлежности централног органа обављају делови тог органа ван његовог

седишта. Тако је деконцентрисана власт и даље само део централне власти, како по питању функционисања, тако и по питању руковођења, финансирања, одговорности и контроле над њеним радом.

Насупрот томе, принцип децентрализације власти подразумева својеврсну „расподелу“ послова државне власти између централног и супцентралних нивоа власти. О томе како ће и у ком обиму ова „расподела“ бити извршена суверено одлучује држава, дакле централна власт. Примена принципа децентрализације има за последицу да део државних послова врше и недржавни органи – органи територијалне аутономије и локалне самоуправе. Принцип децентрализације може бити изражен на два начина. Један је деволуција, преношење дела државних послова, као најпотпунији вид децентрализације, којим држава део надлежности централних, државних органа, преноси у искључиву надлежност органа нижих нивоа власти – органа аутономних јединица и органа локалне самоуправе. Тиме пренета надлежност постаје изворна надлежност оног нижег нивоа власти на који је пренета, чиме његови органи долазе у позицију не само да послове из пренете надлежности врше потпуно самостално, без утицаја централне власти, већ и да, вршећи нормативну функцију, самостално уређују односе у областима у којима им је надлежност пренета и да по основу вршења тих послова остварују сопствене приходе. Међутим, и обављање пренетих надлежности подлеже контроли уставности и законитости од стране централних (државних) органа. Истовремено, како једино држава има „општу надлежност“, то је деволуција власти увек ограничена само на одређене послове које је држава својом вољом пренела недржавним органима. Други вид децентрализације је делегација, поверавање појединих послова државне власти недржавним органима, међу којима су и органи супцентралних нивоа власти. Поверавање послова државне власти представља својеврсно „прелазно решење“ или компромис између модела децентрализације и деконцентрације државне власти, јер значи да држава поверава недржавним органима да самостално обављају поједине послове из надлежности централног, државног органа, с тим што централна власт и даље остаје одговорна за њихово обављање, из чега произлази и право централне власти да задржи висок степен контроле и надзора над обављањем поверених послова, али и обавеза да из централног буџета обезбеди средства за њихово обављање. У том смислу, поверавање послова представља, са једне стране, „потенцијалну“ надлежност онога коме посао може бити поверен, а, са друге стране, код повереног посла постоји подељена надлежност централног и супцентралног органа.

Када се претходно изнета теоријска разматрања доведу у контекст са одредбом члана 12. став 1. Устава, којом је утврђено да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, и одредбама Седмог дела Устава који је означен као „Територијално уређење“, те у оквиру њега са одредбама чл. 177. и 178. којима је утврђено разграничење надлежности Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и могућност поверавања појединих питања из надлежности Републике аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе,



те посебно са одредбом члана 182. став 1. Устава, којом је утврђено да су аутономне покрајине територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију, као неспоран се намеће закључак да аутономна покрајина, поред локалне самоуправе, према Уставу, представља облик територијалне децентрализације Републике Србије као унитарне државе. При томе, Уставни суд констатује да се, са становишта територијалне организације државе, за разлику од локалне самоуправе, аутономне покрајине, као израз покрајинске аутономије, образују само на појединим деловима, а не на читавој територији Републике, што државно уређење Републике Србије чини „асиметричним“, уз Уставом утврђену могућност оснивања и нових аутономних покрајина (члан 182. став 3. Устава). Поред тога асиметричност постоји и између две постојеће аутономне покрајине – Аутономне покрајине Војводина и Аутономне покрајине Косово и Метохија, јер се садржина и положај аутономије када је реч о Аутономној покрајини Војводина утврђује Уставом, док је одредбом члана 182. став 2. Устава утврђено да ће се суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредити посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. Уставни суд напомиње да оваква уставна решења не одступају битно од упоредноправних решења. Наиме, са једне стране, међу „чисто“ унитарним државама само у Италији и Шпанији је цела државна територија „подељена“ на аутономне јединице. Са друге стране, постоје бројни примери држава у којима степен аутономије није исти у свим аутономним јединицама (нпр. Италија), а такође у упоредној пракси нису непознати ни случајеви да се степен аутономије, њена садржина, одређује законом а не Уставом. Штавише, у појединим земљама (нпр. Данска и Велика Британија) одређене аутономне јединице су и конституисане законом, а не Уставом.

Ако се покрајинска аутономија посматра са становишта функционалне организације државе, Уставни суд налази да је одговор на питање шта представља садржину покрајинске аутономије, када је реч о Аутономној покрајини Војводини, и где су њене границе у односу на централну власт, садржан у одредбама чл. 177, 178. и 183. Устава.

Надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује односе у свим областима друштвеног живота произлази из одређења Републике Србије као унитарне државе и утврђена је одредбама члана 97. Устава. Пошто се једино у федералним државама утврђује искључива надлежност федерације, односно искључива надлежност федералних јединица, а потом и њихова мешовита надлежност, овакав принцип расподеле надлежности не може да важи за унитарну државу која у свом унутрашњем државном уређењу има аутономне јединице као израз суддржавне власти. Међутим, Устав децентрализацију државне власти установљава као једно од основних начела уставноправног поретка у Републици Србији утврђујући у члану 12. да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу (став 1) и да ово право грађана подлеже само надзору уставности и законитости (став 2). Тиме је Уставом, као основним

правно-политичким актом постављен темељ изградње Републике Србије као државе која је „сервис“ својих грађана, а која то може постати само у условима децентрализације централне (државне) власти. То заправо значи да се држава Уставом обавезала да ће се „одрећи“ дела својих надлежности тако што ће их пренети у надлежност нижих нивоа – на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, чиме ће пренете надлежности, у интересу грађана који живе, раде, задовољавају своје потребе и остварују своја права на територији која чини аутономну покрајину или јединицу локалне самоуправе, постати њихове изворне надлежности. Стога одредбе члана 12. Устава могу бити схваћене и тумачене само у смислу децентрализације као уставноправног концепта унутрашњег уређења Републике Србије, те се као такве и налазе међу начелима Устава, а не као једно од Уставом зајемчених људских права. Имајући у виду наведено, Уставни суд је становишта да се право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу мора тумачити као негативна компетенциона норма, додуше не у њеном апсолутном значењу. У том смислу, ово право се може сматрати институционалном гаранцијом децентрализације као модела организације власти, а не као индивидуално или колективно људско или мањинско право. У складу са претходно изнетим, Суд сматра да су уставноправно прихватљива она становишта која право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу тумаче у светлу начела из члана 2. став 1. Устава, као израз грађанске суверености коју грађани врше на исти, демократски, начин на свим нивоима организовања власти, што је утврђено одредбом члана 176. став 1. Устава.

Уставотворац се определио да уставни критеријум за преношење (деволуцију) дела надлежности централне власти на аутономну покрајину као супцентралну власт, дакле за утврђивање тзв. изворне надлежности аутономне покрајине, буде „сврсисходан начин“ остваривања појединих питања унутар аутономне покрајине и то оних питања „у којима није надлежна Република Србија“ (члан 177. став 1. Устава). Исти критеријум, само у односу на сврсисходност остваривања појединих питања унутар јединице локалне самоуправе, наведеном уставном одредбом утврђен је и када је реч о изворној надлежности локалне самоуправе. Тако уставотворац уводи појмове „питања од републичког, покрајинског и локалног значаја“ као критеријум за децентрализацију, а тиме и за разграничење надлежности Републике од изворних надлежности покрајинске аутономије и локалне самоуправе, са једне стране, и за међусобно разграничење изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, са друге стране. Одредбом става 2. члана 177. Устава закону је препуштено да одреди која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја, из чега следи да се законом коначно опредељује конкретна садржина изворних надлежности аутономне покрајине.

Уколико би се садржина покрајинске аутономије тумачила само у светлу одредаба члана 177. Устава, могло би се закључити да њихова уопштеност или, тачније речено, недовољно експлицитно постављен критеријум за разграничење надлежности, у потпуности оставља на вољу законодавцу да

одреди садржину покрајинске аутономије (и локалне самоуправе), а што може довести до две, подједнако неприхватљиве, последице: са једне стране, да се законом само симболично одреди која су питања од покрајинског (односно локалног) значаја, чиме би формално био испоштован налог уставотворца, али суштински не би била извршена децентрализација власти, чиме би се изгубила смисао постојања покрајинске аутономије (и локалне самоуправе) и држава би суштински остала централизована или, са друге стране, да законодавац на аутономну покрајину (или јединицу локалне самоуправе) пренесе и оне надлежности Републике које су, по својој природи, израз суверености државе, сматрајући их питањима од покрајинског (локалног) значаја, чиме би се, поступајући у оквиру налога уставотворца, фактички изменио Уставом утврђени положај овог територијалног облика унутрашњег државног уређења у Републици Србији као унитарној држави. Међутим, Уставни суд налази да се садржина и границе покрајинске аутономије, у смислу корпуса њених изворних надлежности, морају тумачити кроз међусобну повезаност одредаба чл. 177. и 183. Устава. Наиме, за разлику од начелног критеријума за разграничење надлежности из члана 177. став 1. Устава, одредбама члана 183. Устава су изричито утврђене изворне надлежности аутономне покрајине и то: аутономија у уређивању, у складу са Уставом и законом, надлежности, избора, организације и рада органа и служби које оснива (став 1); аутономија да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја у Уставом утврђеним областима друштвеног живота (став 2); старање о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом (став 3); аутономија у утврђивању симбола покрајине и начина њиховог коришћења (став 4); управљање покрајинском имовином на начин предвиђен законом (став 5); финансијска аутономија, у складу са Уставом и законом, која укључује и право на самостално доношење буџета и завршног рачуна, али и обавезу обезбеђивања средстава јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова из надлежности аутономне покрајине (став 6). Дакле, који је то део надлежности Републике из члана 97. Устава којих се држава „одриче“, преносећи их на аутономну покрајину, када је реч о областима друштвеног живота у којима покрајина изворно уређује односе, утврђено је чланом 183. став 2. Устава. Наведеном уставном одредбом листа области у којима аутономна покрајина може имати изворне надлежности је закључена, пошто су области наведене по принципу *numerus clausus*, без уставноправног допуштења (резерве) да могу бити проширене законом (за разлику од решења које је било садржано у члану 109. став 1. тачка 6. Устава Републике Србије од 1990. године). Међутим, из наведеног уставног решења произлази и то да у набројаним областима аутономна покрајина има нормативну надлежност, али јој се Уставом не преноси део законодавне власти, јер је у уређивању питања од покрајинског значаја у тим областима ограничена законом, пошто их може уређивати само „у складу са законом“, што значи у складу са тзв. „секторским“ законом којим је законодавац, на системски начин, јединствено за територију читаве Републике и једнако за све грађане, без обзира на ком делу територије

живе и раде, уредио одговарајућу област. Осим тога, не само језичко, већ и системско тумачење одредбе члана 177. став 2. и уводне реченице одредбе става 2. члана 183. Устава упућује, по оцени Уставног суда, на закључак да се Уставом аутономној покрајини не преноси у целини уређивање области наведених у тач. 1. до 3. већ појединих питања из ових области, а која су то питања одредиће се, сагласно ставу 2. члана 177. Устава, законом, полазећи од тога да ли се, у складу са критеријумом из става 1. члана 177. Устава, ради о питањима од покрајинског значаја. Уставни суд налази да се само оваквим тумачењем Уставом утврђене садржине и граница изворне надлежности аутономне покрајине у погледу уређивања појединих односа обезбеђује очување начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава и начела једнакости свих грађана пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава, без обзира на то на ком делу територије Републике Србије живе. Такође, Уставни суд указује да би свако друго тумачење довело у питање остваривање принципа децентрализације у односу на локални ниво власти, када је реч о локалној самоуправи на територији аутономне покрајине, а тиме и Уставом утврђени положај јединица локалне самоуправе на територији аутономне покрајине, којима је, као и свим другим јединицама локалне самоуправе, сагласно одредбама члана 177. и члана 190. став 1. Устава гарантована изворна надлежност у уређивању питања од локалног значаја и то у областима које су у претежном делу истоветне областима из члана 183. став 2. Устава.

Као што је претходно речено, одредбе чл. 177. и 183. Устава односе се на онај облик децентрализације којим се врши преношење (деволуција) дела надлежности централне власти, чиме се успоставља тзв. изворна надлежност аутономне покрајине као супцентралног нивоа власти. Поред тога, Устав, одредбама члана 178, установљава и други облик децентрализације, а то је поверавање (делегација) појединих питања из надлежности Републике аутономним покрајинама (и јединицама локалне самоуправе). Уставни суд најпре указује да, иако је наведена уставна норма означена као „поверавање надлежности“, упоређивање садржине одредбе члана 178. став 1. са садржином одредбе члана 137. став 1. Устава, којом се у оквиру обављања послова државне управе уређује поверавање јавних овлашћења, упућује на закључак да међу њима заправо нема разлике. Наиме, у оба случаја је утврђено да се законом, дакле од стране Републике, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, из надлежности Републике Србије, могу поверити, у члану 178. став 1. Устава – „одређена питања“, а у члану 137. став 1. Устава – „обављање одређених послова“. Такође, као *ratio* поверавања јавних овлашћења Устав у члану 137. став 1. наводи управо ефикасније и рационалније остваривање права и обавеза грађана и задовољавање њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, а што је генерално основни циљ и смисао и децентрализације која се врши по основу територијалног принципа. При томе треба поменути да се овај облик децентрализације државне власти, утврђен одредбама члана 137. Устава, не ограничава и не исцрпљује само у поверавању појединих „државних послова“ – послова из надлежности органа

државне управе, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, већ се као имаоци јавних овлашћења могу појавити и други субјекти (предузећа, установе, организације, појединци и органи преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима – ст. 2. и 3. члана 137). Стога, у смислу претходно наведеног, Уставни суд налази да постоји само језичка недоследност, а не и суштинска разлика између поверавања „надлежности“ и поверавања „јавних овлашћења“, како аутономној покрајини, тако и јединици локалне самоуправе, те да поверавање „појединих питања из надлежности Републике“ из члана 178. став 1. Устава има значење поверавања (делегације) обављања одређених послова – јавних овлашћења из надлежности органа државне управе као дела извршне власти у Републици Србији, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе, а у функцији децентрализације државне (централне) власти.

Са друге стране, када је реч о поверавању појединих послова, постављају се питања које то послове из своје надлежности Република законом може поверити аутономној покрајини, да ли је приликом поверавања послова ограничена областима утврђеним у члану 183. став 2. Устава, да ли послови чије је обављање поверено аутономној покрајини представљају и постају „питања од покрајинског значаја“ у смислу одредаба члана 177. Устава и какав је однос између централних органа и органа аутономне покрајине у односу на поверене послове, или, како Устав каже, „поверене надлежности“. Уставни суд сматра да се одговори на ова питања налазе у самом, општеприхваћеном, концепту поверавања (делегације) као облика децентрализације власти. Поверавање подразумева делегацију појединих управних послова, дакле послова из оквира извршне власти, што значи да се, условно речено, врсте послова који могу бити поверени одређују законом којим се уређује област државне управе. Даље, како се поверавањем, за разлику од преношења, држава „не одриче“ дела своје надлежности, већ обављање појединих послова из своје надлежности препушта другом, недржавном субјекту, то значи да је држава власна да без ограничења одреди у којим областима ће извршавање појединих послова препустити аутономној покрајини, руковођена само принципом њиховог сврсисходног и рационалног обављања у интересу остваривања права и обавеза грађана. Из наведеног следи оцена Уставног суда да се аутономној покрајини законом може поверити обављање појединих послова и у областима које нису утврђене чланом 183. став 2. Устава, јер се ове области односе само на преношење републичке надлежности чиме се постављају границе изворне надлежности аутономне покрајине, али се исто тако поверени послови не могу сматрати „питањима од покрајинског значаја“, јер Устав појам „питања од покрајинског значаја“ везује искључиво за изворну надлежност аутономне покрајине. Коначно, однос између два нивоа власти (централног и покрајинског) у погледу обављања поверених послова образложен је претходно кроз приказ различитих облика децентрализације, а у нашем правном поретку детаљно је уређен Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07), у делу којим се уређује поверавање јавних овлашћења.



Полазећи од претходно изложеног, Уставни суд је на становишту да према одредбама Устава Републике Србије од 2006. године Аутономна покрајина Војводина, као део унутрашњег државног уређења Републике Србије, представља облик територијалне децентрализације Републике и да у складу са тим, ограничење државне власти правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу из члана 12. став 1. Устава има значење темељног и начелног, Уставом утврђеног опредељења ка стварању и јачању децентрализоване државе која је „сервис својих грађана“ и једног од начина изражавања грађанске суверености, а не зајемченог људског или мањинског права. Уставни суд налази да су садржина и границе покрајинске аутономије одређене одредбама чл. 177, 178. и 183. Устава и то тако што се уставотворац определио да децентрализацију државне власти изврши на два начина: 1) преношењем (деволуцијом) дела надлежности Републике на аутономну покрајину тако што је најпре, као критеријум за разграничење надлежности између Републике и аутономне покрајине, односно између аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, утврдио сврсисходност остваривања појединих питања унутар аутономне покрајине, означавајући ова питања као „питања од покрајинског значаја“, а затим утврдио области у којима се поједина питања која су, по оцени законодавца, а полазећи од Уставом утврђеног критеријума, питања од покрајинског значаја, законом преносе у надлежност аутономне покрајине (изворна надлежност аутономне покрајине), уз ограничење да у овим областима аутономна покрајина нема законодавну власт, већ односе уређује „у складу са законом“ и да те области нису у целини пренете у надлежност аутономне покрајине, већ изворна надлежност обухвата уређивање само оних питања која су, у конкретној области, одређена као питања од покрајинског значаја, с тим да нормативна надлежност у одређеној области (уређивање појединих односа), по природи ствари, подразумева да се у тој области, као изворна надлежност, могу одредити и поједина питања везана за извршавање закона; 2) поверавањем (делегацијом) појединих послова („питања“) из надлежности Републике аутономној покрајини, тако што се поверавање врши законом, при чему законодавац приликом одлучивања из које области ће поједине послове поверити аутономној покрајини није ограничен Уставом утврђеним областима у којима покрајина има изворне надлежности, већ може поверити обављање сваког посла који се, као јавно овлашћење, у циљу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба, може поверити имаоцу јавног овлашћења у складу са законом којим се уређује државна управа. У вези са поверавањем појединих послова из надлежности Републике аутономној покрајини, Уставни суд је на становишту да се поверени послови уставноправно не могу изједначити са „питањима од покрајинског значаја“, јер Устав овај појам везује искључиво за разграничење надлежности аутономне покрајине од надлежности Републике, дакле за изворну надлежност аутономне покрајине. Како поверавањем одређених питања из своје надлежности Република врши делегацију, а не преношење (деволуцију) дела државне власти, то ни делегирана питања не



улазе у корпус изворних надлежности аутономне покрајине, па се зато, према становишту Уставног суда, не могу сматрати „питањима од покрајинског значаја“. Коначно, за разлику од изворних надлежности чије вршење, када је реч о општим актима, подлеже само контроли уставности и законитости, а када је реч о појединачним актима контроли законитости у управном и судском поступку, контроли у поступку по уставној жалби и контроли у поступку заштите права аутономне покрајине на начин утврђен одредбама члана 187. Устава, обављање поверених послова подлеже контроли државног органа – органа централне власти из чије надлежности је посао поверен.

## VI

### Уставноправна оцена оспорених одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине

Пре преласка на уставноправну оцену појединих одредаба оспореног Закона, Уставни суд износи следећа начелна запажања везана за Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине:

Прво, иако према називу, предмет овог закона треба да буде одређивање (што је у номотехничком смислу адекватнији појам од „утврђивања“) надлежности АП Војводине у појединим областима, што значи „реализација“ овлашћења законодавца из члана 177. став 2. Устава, законске одредбе обухватају и питања из надлежности Републике чије се обављање, систематизовано по областима, сагласно одредби члана 178. став 1. Устава, поверава АП Војводини. Уставни суд указује да одредба члана 177. став 2, а још мање члана 178. став 1. Устава не подразумева нужно доношење посебног закона у коме би биле садржане све изворне надлежности АП Војводине и сви послови (сва питања) из надлежности Републике чије се обављање поверава аутономној покрајини. Сасвим довољно и уставноправно коректно би било у законима којима се уређује поједине области живота из члана 183. став 2. Устава (у пракси најчешће називани „секторски“ закони) одредити за која питања је надлежна аутономна покрајина, чиме би била одређена, како Устав каже, питања од покрајинског значаја, а тиме и изворна надлежност АП Војводине у свакој од тих области. Исто тако, сваким од ових, као и законом којим Република уређује неку другу област живота, АП Војводини се може поверити обављање сваког посла из надлежности Републике, за који Република сматра да је ефикасније и рационалније да га обављају покрајински органи. Свакако да овакво правнотехничко опредељење законодавца, само по себи, законске одредбе не чини несагласним са Уставом. Уставни суд, међутим, посебно наглашава да опредељење и покушај да се једним законом обједине све изворне надлежности АП Војводине и сви послови које органи АП Војводине обављају као поверене, не значи, нити са уставноправног становишта може да значи „самоограничење“ законодавца да, и без измена овог закона, неким од секторских закона (којима уређује поједине од области из члана 183. став 2. Устава) убудуће не може да одреди да ће се и неко друго питање на сврсисходнији начин остваривати унутар АП Војводине, те да га

стога, као питање од покрајинског значаја, пренесе у изворну надлежност АП Војводине, нити може да значи да се другим законом не може поверити АП Војводини, односно њеним органима, обављање и других послова из надлежности Републике.

Друго, предмет овог закона проширен је и на уређивање „других питања од значаја за положај АП Војводине“ (члан 1. Закона *in fine*), што, такође, само по себи, не мора да буде уставноправно спорно, уколико се ради о питањима која су по својој природи *materia legis* и уколико су уређена на начин сагласан Уставу, мада поједина од ових питања, по својој природи, евидентно треба да буду предмет уређивања других закона. Међутим, Уставни суд указује да је обједињено уређивање изворних и, како их Устав означава, „поверених“ надлежности АП Војводине имало за последицу да законодавац није у свим одредбама овог закона направио разлику међу њима, већ је, у појединим случајевима, у односу на све применио исти правни режим.

### 1. Оцена одредаба члана 2. Закона

1.1. У односу на оспорени став 1. члана 2. Закона Уставни суд констатује да се ради о одредби којом је, готово *in texto*, преузета одредба члана 183. став 1. Устава. Мада, начелно, није пожељно уставне норме преузимати у правни акт ниже правне снаге да се не би довео у питање њихов уставноправни карактер и снага, Уставни суд оцењује да се из овог разлога не може поставити питање несагласности оспорене одредбе са Уставом, јер њено значење не може да иде даље од изворног уставног значења. У односу на разлоге којима се у предлогу оспорава сагласност наведене законске норме са Уставом, Уставни суд наглашава да уставна обавеза законодавца неспорно постоји и да је утврђена одредбом члана 180. став 4. Устава којом је изричито предвиђено да ће се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућити у складу са законом, из чега следи да се законом прописује начин (механизам или критеријум) који ће осигурати сразмерну заступљеност националних мањина. Суд не спори да је законом чија је уставност предмет оцене у овом поступку било могуће уредити и наведено питање, тим пре што су њиме уређена, како је већ речено, „и друга питања од значаја за положај АП Војводине“. Међутим, тиме што начин обезбеђивања сразмерне заступљености националних мањина у скупштини аутономне покрајине није уређен овим законом не значи, са једне стране да је оспорена одредба Закона која је преузета из Устава са њим несагласна, нити значи да законодавац нема обавезу да другим законом уреди ово питање. У том смислу, по оцени Уставног суда, оспорена одредба става 1. члана 2. Закона може бити тумачена искључиво као једна од изворних надлежности АП Војводине – право на самоорганизовање, које се испољава кроз право да се сопственим актима уређује надлежност органа АП Војводине, поступак њиховог избора, њихова унутрашња организација и рад, што се, дакако, односи и на службе које АП Војводина оснива, при чему обезбеђивање сразмерне заступљености

националних мањина у Скупштини АП Војводине – састав Скупштине, Статутом као највишим правним актом аутономне покрајине, мора бити уређен на начин који је прописан законом.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 2. став 1. Закона.

1.2. Оспореним одредбама ст. 2. и 3. члана 2. Закона прописано је да ће се у поступку доношења закона водити рачуна о достигнутом нивоу права грађана на покрајинску аутономију (став 2) и да је у поступку доношења закона којима се уређују питања од покрајинског значаја предлагач дужан да затражи мишљење надлежног органа АП Војводине (став 3). Уколико се оспорене одредбе посматрају независно једна од друге и само са становишта њиховог језичког тумачења, могло би се закључити да оне имају одређену правну вредност, али је питање да ли и у којој мери имају и нормативну вредност. Наиме, правна конструкција одредбе става 2. несумњиво је инспирисана једним од основних начела остваривања Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода из члана 20. став 2. Устава, којим је утврђено да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати. Оваквом правном формулацијом која почива на крајње неодређеној и, у нормативном смислу, недефинисаној конструкцији – „водиће се рачуна“, оспорена одредба добија карактер начела коме недостаје нормативна вредност. Истовремено, таква правна формулација упућује да законодавац једно од начела уставноправног поретка Републике, установљено чланом 12. став 1. Устава, схвата као зајемчено људско право које подлеже ограничењима утврђеним у члану 20. Устава. Што се тиче одредбе става 3. члана 2. Закона њена правна формулација је, на супрот претходној, јасна и, готово у потпуности, одређена: свако ко се, коришћењем права законодавне иницијативе установљеног одредбама члана 107. Устава, појави као предлагач било ког закона којим се уређују питања од покрајинског значаја, дужан је да у поступку доношења закона затражи мишљење надлежног органа АП Војводине. Неодређено је остало само шта се сматра „надлежним органом АП Војводине“, односно којим актом (АП Војводина) одређује надлежни орган, у ком року је тај орган дужан да да мишљење, при чему би, по становишту Уставног суда, „надлежни орган“ могла бити само Скупштина АП Војводине, а акт којим јој се одређује ова надлежност – Статут АП Војводине. Истовремено, како и овој оспореној одредби недостаје санкција за непоступање у складу са прописаном обавезом, могло би се, на први поглед, закључити да ни ова одредба нема у пуном смислу нормативну вредност, већ је реч, како Народна скупштина у одговору наводи, само о мишљењу саветодавног карактера које нема обавезујућу снагу.

Међутим, Уставни суд налази да постоји органска повезаност између оспорених одредаба ст. 2. и 3. члана 2. Закона и да се приликом оцене њихове сагласности са Уставом не може задржати само на њиховом језичком тумачењу и претходно изнетим закључцима. Наиме, обе одредбе се односе

на поступак доношења закона и представљају својеврстан вид „самообавезивања“ или „самоограничења“ Народне скупштине у вршењу законодавне власти и то, у материјалноправном смислу када је реч о одредби става 2. члана 2. Закона – да је законодавац, приликом доношења било ког закона, када уређује неку област друштвеног живота, ограничен претходно важећим законским решењима у тој области увек када се предмет законског уређивања може довести у везу са правом грађана на покрајинску аутономију, на исти начин на који овом ограничењу подлеже када уређује остваривање људских и мањинских права зајемчених Уставом и, са друге стране, у формалноправном смислу – да неће моћи да донесе закон за који предлагач претходно није затражио мишљење надлежног органа АП Војводине, што, *a contrario*, произлази из одредбе става 3. истог члана Закона.

Оцењујући уставност одредбе става 2. члана 2. Закона, Уставни суд је пошао од ставова изнетих у делу V овог образложења да право на покрајинску аутономију не представља људско право зајемчено Уставом, као и да из Устава следи да се законом одређују како изворне надлежности аутономне покрајине, тако и послови из надлежности Републике чије се обављање поверава аутономној покрајини. Уставни суд наглашава да уставно начело из члана 12. став 1. Устава на најопштији начин обавезује законодавца да законима које доноси јача и развија децентрализацију као модел вршења државне власти, али Суд оцењује да нема уставноправног основа да се остваривање овог начела подвргне уставним ограничењима остваривања људских и мањинских права, како је то учињено оспореном законском одредбом, и то из следећих разлога. Као прво, оспорена одредба Закона не прави разлику између законског преношења (деволуције) појединих надлежности Републике на аутономну покрајину и законског поверавања (делегације) појединих послова (питања) из надлежности Републике аутономној покрајини. Полазећи од претходно изнете анализе правне природе поверавања послова, као једног вида децентрализације, Уставни суд указује да је уставноправно неприхватљиво законом обавезивати, тачније речено, ограничавати сваког будућег законодавца да, водећи рачуна о достигнутом нивоу права грађана на покрајинску аутономију, једном поверени посао из надлежности централног органа никада више не може „вратити“ у надлежност централног органа. Са друге стране, у погледу пренетих (изворних) надлежности аутономне покрајине правно је неодрживо схватање по коме се децентрализација државне власти и гаранције покрајинске аутономије обезбеђују тиме да се питања које је законодавац у једном времену и околностима тренутног стања друштвених односа у једној области, определио као питања од покрајинског значаја, протеком времена и у условима промењених околности не могу изменити да се не би повредио „достигнути ниво“ права. Напротив, Уставни суд сматра је процес децентрализације, како у односу на ниво покрајинске, тако и у односу на ниво локалне власти, „жива ствар“ и да није, нити може бити завршен доношењем овог закона, те да питања која у једном тренутку законодавац одређује као питања од покрајинског значаја, укупним развојем друштва у будућности могу постати питања

која се на сврсисходан начин могу остварити (уредити) унутар јединице локалне самоуправе, због чега би законом требало да буду одређена као питања од локалног значаја, као што временом и нека друга питања која су сада од републичког значаја могу и треба да постану питања од покрајинског значаја. Коначно, како Уставни суд налази да, са становишта самих грађана, њихово право на покрајинску аутономију, представља израз начела грађанске суверености коју они, сагласно одредби члана 176. став 1. Устава, остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника (у органима аутономне покрајине), то се, по оцени Суда, не може успоставити уставноправна веза између овог права и уставног овлашћења законодавца да, у границама и на начин утврђен Уставом, законом, односно законима, определи конкретну садржину покрајинске надлежности.

Када је реч о оспореној одредби става 3. члана 2. Закона која експлицитно установљава конкретну обавезу за било ког предлагача закона (према члану 107. Устава овлашћени предлагач закона може бити: сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, а поред њих и заштитник грађана и Народна банка Србије када се ради о законима из њихове надлежности) да у поступку доношења оних закона којима се одређују питања од покрајинског значаја, дакле којима се уређују изворне надлежности АП Војводине, увек затражи мишљење надлежног органа аутономне покрајине Војводине, Уставни суд оцењује да овакво законско решење није сагласно са Уставом конституисаним правом предлагања закона (тзв. правом законодавне иницијативе) из члана 107. Устава, као ни Уставом утврђеним положајем Народне скупштине, као највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији из члана 98. Устава, из ког положаја произлази и аутономно право Народне скупштине да уређује властити поступак доношења закона и других нормативних аката из своје надлежности. Чињеница да оспорена, као ни друге одредбе Закона не прописују да је позитивно мишљење надлежног органа АП Војводине услов доношења таквог закона, из чега доиста следи да тражено мишљење има саветодавни карактер, а не карактер сагласности на предложени закон, за Уставни суд није довољна правна аргументација за тврдњу о усклађености наведене законске норме са Уставом. Ово из разлога што се, по оцени Уставног суда, значење одредбе члана 2. став 3. Закона не исцрпљује само у правној природи мишљења чије се прибављање налаже предлагачу закона. Штавише, из оспорене одредбе се о правној природи мишљења може извести само посредан закључак, док је, са друге стране, експлицитно предвиђено да се на овај начин уређује поступак доношења закона којима се одређује изворна надлежност АП Војводине. У том смислу, право предлагања закона или законодавни поступак могу бити повређени не само увођењем законодавног вета, него и на други начин који подразумева њихово условљавање или ограничавање. Уставни суд је имао у виду и аргументе да и скупштина општине има истоврсно овлашћење, односно да има могућност да даје своје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу. Тачно је да



је одредбом члана 32. тачка 18) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) предвиђено ово овлашћење скупштине општине (скупштине јединице локалне самоуправе), али нити Законом о локалној самоуправи, нити било којим другим законом, као ни Пословником Народне скупштине, којим је ближе уређен поступак доношења закона, није прописано да је овлашћени предлагач дужан да у поступку доношења закона којим се уређују питања од интереса за локалну самоуправу, што обухвата и законе којима се уређује изворна надлежност јединица локалне самоуправе у појединим областима, затражи мишљење скупштине јединице локалне самоуправе. Према томе, Уставни суд указује да, са уставноправног становишта, постоји квалитативна разлика између ове две правне ситуације: на једној страни је обавеза Уставом овлашћеног предлагача закона да затражи мишљење органа територијалне аутономије, а на другој, могућност за скупштину јединице локалне самоуправе да достави Народној скупштини мишљење о предлогу закона. Уставни суд додатно напомиње да се наведена законска могућност, када је реч о локалној самоуправи, заснива на принципу који је само на најначелнији начин установљен ратификованом Европском конвенцијом о локалној самоуправи, према којој ће „локални органи власти бити консултовани, у мери у којој је то могуће, и у право време и на одговарајући начин, приликом одлучивања о питањима која их се директно тичу“.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је закључио да се прописивањем обавезе за овлашћеног предлагача закона, безусловно Уставом утврђено право законодавне иницијативе законски условљава. Стога, по оцени Уставног суда, одредба става 3. члана 2. Закона није сагласна одредбама члана 107. Устава. Истовремено, на овај начин се не само фактички одлаже законодавна процедура до истека рока за давање мишљења, а који није одређен законом (и то чак и случају ако је овлашћени предлагач сама Скупштина АП Војводине), већ се само за једну категорију закона утврђује додатни елемент законодавне процедуре, што би значило да поред општег постоји и посебан поступак за доношење појединих закона. С обзиром на то да дужност прописана за предлагача постаје у исто време ограничење за Народну скупштину да не може приступити одлучивању о предлогу закона којим се уређују питања од покрајинског значаја ако овлашћени предлагач није затражио мишљење од надлежног органа АП Војводине, Уставни суд је оценио да оспорена одредба Закона није сагласна Уставом утврђеном положају Народне скупштине. Коначно, ако се закон не може донети без претходно затраженог мишљења органа аутономне покрајине, онда се основано може закључити да се један тип закона (закони којима се уређују питања од покрајинског значаја) доноси по посебном поступку који у суштини обележава својеврсни партнерски однос између Народне скупштине и органа аутономне покрајине, при чему је са уставноправног аспекта без значаја то што се тај однос манифестује у најслабијој правној форми, имајући у виду да мишљење покрајинског органа нема обавезујућу снагу.



Полазећи од претходно изнетог, а сагледавајући оспорене одредбе члана 2. ст. 2. и 3. Закона као целину, Уставни суд је оценио да се њима Народна скупштина без уставноправног утемељења ограничава у вршењу законодавне власти и да се институционализује учешће АП Војводине у вршењу законодавне власти у Републици Србији. С обзиром на то да према Уставу Републике Србије аутономна покрајина нема законодавну власт, то је Уставни суд оценио да наведене одредбе Закона нису у складу са одредбом члана 98. Устава, сагласно којој је Народна скупштина носилац законодавне власти у Републици Србији.

## 2. Оцена одредаба члана 3. Закона

2.1. Уставни суд налази да нису основани наводи предлагача да одредба става 1. члана 3. Закона није у сагласности са Уставом зато што је законодавац пропустио да одреди које су то „одговарајуће територијалне заједнице других држава“ са којима Аутономна покрајина Војводина сарађује, односно зато што је пропустио да утврди довољне гаранције да ће се та сарадња одвијати у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка. Уставни суд констатује да је оспорена одредба садржински у свему идентична одредби члана 181. Устава. Такође, Уставни суд закључује да је уставотворац сматрао да је питање сарадње аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава потпуно и у довољној мери утврђено одредбом члана 181. Устава, пошто није предвиђена обавеза законодавца да ова питања додатно уреди законом. Са друге стране, из уставног положаја аутономне покрајине, по оцени Уставног суда, следи да се под сарадњом са „одговарајућим територијалним заједницама других држава“ може подразумевати једино сарадња АП Војводине са субдржавним територијалним заједницама које имају статус близак или суштински истоветан статусу аутономне покрајине, док је, *a contrario*, сарадња АП Војводине искључена не само са државама, било унитарним или сложеним, него и са супранационалним заједницама, савезима држава и међународним организацијама. Осим тога, Уставни суд сматра да поред Уставом изричито утврђених граница остваривања те сарадње – искључиво у оквиру спољне политике државе, и утврђивање услова под којима се она може остварити – уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, из уставног положаја аутономне покрајине произлази да сарадња АП Војводине са одговарајућим територијалним заједницама других држава никако не може да иде даље од оних питања која су одређена као изворна надлежност аутономне покрајине. Коначно, како је сарадња са територијалним јединицама других држава саставни део покрајинске аутономије, по оцени Уставног суда, манифестациони облици и инструменти те сарадње подлежу надзору уставности и законитости, у смислу члана 12. став 2. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 3. став 1. Закона.

2.2. Оспореном одредбом става 2. члана 3. Закона прописано је да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности.

Приликом испитивања сагласности оспорене одредбе са Уставом и граница њеног правног домаћаја, Уставни суд је пошао од тога да се ова одредба, као и одредба потоњег става 3. члана 3. Закона може схватити искључиво у контексту одредбе става 1. истог члана, дакле у склопу Уставом утврђеног права АП Војводине да сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка, а Уставни суд још једном наглашава – и у оквиру своје изворне надлежности, што значи у питањима која су од покрајинског значаја. Наиме, сарадња аутономне покрајине са територијалним јединицама других држава и њено остваривање у конкретним животним односима увек претпоставља постојање сагласности воља субјеката о уставноправно допустивом предмету сарадње, која је манифестована у одређеној форми којом се дефинишу како општи оквири, циљеви и облици сарадње, тако и конкретне области и питања поводом којих ће се међусобна сарадња успостављати. Посматрано из овог угла, уставноправно није неприхватљиво да АП Војводина сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама других држава реализује и кроз закључивање споразума са тим заједницама о успостављању и остваривању сарадње и то у појединим питањима из своје изворне надлежности, а под условима и у границама утврђеним одредбом члана 181. Устава.

Међутим, питање које се, са становишта Устава, може поставити као спорно је каква је правна природа споразума које АП Војводина, као облик територијалне децентрализације Републике Србије, закључује са територијалним заједницама других држава, а које Закон означава као „међурегионалне споразуме“. Уставни суд истиче да се домаћај, предмет и правни квалитет овог инструмента сарадње аутономне покрајине, с обзиром на њен Уставом утврђени положај, увек мора посматрати и процењивати у светлу потпуне подређености аутономије држави (централној власти) у области спољне политике и ексклузивне моћи државе да самостално и искључиво учествује у међународним односима и да води спољну политику. Другим речима, за учешће у међународним односима неопходна претпоставка је поседовање међународноправног субјективитета, који покрајинска аутономија у Републици Србији нема. Даље, међународноправни субјективитет обухвата, поред осталог, способност закључивања међународних уговора (*ius contrahendi* или *ius tractum*), представљање у иностранству (*ius representationis* или *ius legationis*), стварање међународних обавеза и међународну одговорност. Из наведеног, по оцени Уставног суда, неспорно следи да међурегионални споразуми чије закључивање предвиђа оспорена одредба члана 3. став 2. Закона немају и не могу имати карактер међународних уговора, јер их закључује субјект који нема међународни уговорни капацитет. Такође, Уставни суд налази да недостатак међународноправног субјективитета на страни АП Војводине искључује могућност да се закљученим међурегионалним споразумом створе међународне обавезе за АП Војводину – непосредно

или за Републику Србију – посредно, према органима јавне власти друге државе, нити обавезе које за собом повлаче одговорност државе према другим државама или територијалним заједницама тих држава. Коначно, како аутономна покрајина, остварујући сарадњу са територијалним заједницама других држава у питањима која су у њеној изворној надлежности, међурегионални споразум може закључити само у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства, Уставни суд оцењује да то значи да држава, преко органа централне власти, увек задржава за себе право да процењује ваљаност овог инструмента сарадње аутономне покрајине и то не само са становишта његове правне ваљаности, већ и са становишта политичког опортунитета. С обзиром на то да извориште права АП Војводине на закључење међурегионалног споразума законодавац налази заправо у одредби члана 181. Устава, којом се, под истим условима, и јединицама локалне самоуправе утврђује право на сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава, Уставни суд, поводом претходно изнетог, указује да је одредбама члана 13. Закона о локалној самоуправи уређено ово уставно право јединица локалне самоуправе, али тако да је одредбом става 3. овог члана прописано да одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе, скупштина јединице локалне самоуправе доноси уз сагласност Владе. У том смислу, Уставни суд налази да није постојао ниједан правни аргумент да се и за споразуме које у оквиру сарадње са одговарајућим заједницама других држава закључује аутономна покрајина не пропише исти механизам. Међутим, како законодавац то није учинио, Уставни суд је стао на становиште да је оспорена одредба става 2. члана 3. Закона уставноправно прихватљива само под условом да међурегионални споразум закључује Скупштина АП Војводине, пошто се ради о правном инструменту путем кога се остварује сарадња са одговарајућом територијалном заједницом друге државе, дакле о уређивању питања које је, у складу са чланом 181. Устава, у надлежности аутономне покрајине, при чему овај споразум има карактер општег правног акта који, као и остале одлуке АП Војводине подлеже уставносудској контроли на начин прописан одредбама члана 9. овог закона.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, под претходно изнетим условима и ограничењима, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 3. став 2. Закона.

2.3. Везано за оспорену одредбу става 3. члана 3. Закона којом је предвиђено право АП Војводине да, као „регија у којој се традиционално негују европски принципи и стандарди“, може бити члан европских и светских удружења региона и да, у складу са законом и Статутом, у оквиру своје надлежности, може основати представништва „у регионима Европе, односно у Бриселу“, пред Уставни суд се поставило више спорних уставноправних питања.

Прво од њих односи се на увођење појма „регије“ који, у термилошкоком смислу, одступа од уставноправног одређења АП Војводине, а што посебно може бити спорно због тога што је у правној теорији и упоредноправној пракси појам „регије“ шири од појма „аутономне покрајине“ и може имати различито (шире) значење. Уставни суд наглашава да су положај АП Војводине и садржина покрајинске аутономије утврђени Уставом, те стога појам „регија“ из члана 3. став 3. оспореног Закона може имати само оно и ниједно друго значење и садржину осим Уставом утврђеног значења и садржине аутономне покрајине. У том смислу посматран спорни термин, по оцени Уставног суда, не може да има никакву посебну или другачију правну вредност од појма аутономне покрајине, већ може бити схваћен само као извесна термилошка недоследност законодавца, употребљен као стандардни заједнички именитељ за различите облике и називе територијалних заједница (европских) држава, као што су, на пример, аутономне заједнице, покрајине, региони, области и сл., које суштински имају карактер субдржавних територијалних власти, а нису федералне јединице, нити представљају облик локалне самоуправе.

Међутим, другачији је случај, по оцени Суда, са оним делом оспорене одредбе којим се АП Војводина одређује „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ и која, као таква, може бити члан европских и светских удружења региона и оснивати своја представништва ван граница Републике Србије. На први поглед би се могло рећи да и ова одредница законодавца представља само још једну прокламацију која нема нормативну вредност и са тог становишта јој није место у законској одредби, али је без утицаја на њену уставност. Међутим, не може се занемарити чињеница да Закон право АП Војводине на чланство у удружењима и на оснивање представништва везује управо и једино за ову одредницу – традиционално неговање европских принципа и вредности. *A contrario* то значи да АП Војводина не би имала ово право да се у њој не негују, и то традиционално, европски принципи и вредности. Имајући у виду да према Уставу, поред Аутономне покрајине Војводине, постоји и Аутономна покрајина Косово и Метохија, а посебно да се, према одредби члана 182. став 3. Устава, у Републици Србији могу оснивати и нове аутономне покрајине, претходно изложено има за даљу правну последицу да би право на чланство у удружењима и на оснивање представништва имале само оне територијалне заједнице на чијој се територији традиционално негују европски принципи и вредности. Пошто Уставом или било којим законом није предвиђено да се за било који други део територије Републике Србије везује овакав квалификатив, Уставни суд је оценио да оспорена одредба, у овом делу, није у сагласности са суштином члана 1. Устава у коме је Република Србија одређена као држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована, између осталог, на европским принципима и вредностима, независно од тога да ли се они негују традиционално или не. Из наведеног, по оцени Уставног суда, следи да је, у означеном делу, оспорена одредба, у ширем смислу, несаслагасна и са уставним начелом о једнакости свих грађана пред Уставом, из члана 21. став 1. Устава.

С обзиром на изнето, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 3. став 3. Закона није у сагласности са Уставом у делу који гласи: „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“.

Конечно, када је реч о праву АП Војводине да, у оквиру своје надлежности, може оснивати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу, поставља се питање да ли ово право произлази из Уставом утврђеног права аутономне покрајине да сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава из члана 181. Устава или се њиме залази у корпус искључиве надлежности државе, односно да ли се ради о праву које је битан прерогатив сваке суверене државе. Ово из разлога што, као што је речено у претходној тачки 2.2. овог Образложења, право представљања у иностранству (*ius representationis* или *ius legationis*) јесте елемент међународноправног субјективитета који има само држава. Сагласно свом положају међународноправног субјекта, Република Србија, према члану 97. став 1. Устава, уређује и обезбеђује, поред осталог, свој међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама.

Испитујући сагласност оспорене одредбе става 3. члана 3. Закона, у овом делу, са Уставом, Уставни суд је имао у виду и следеће околности: прво, да је Законом предвиђено да АП Војводина може у оквиру своје надлежности основати представништво, друго, да се представништво може основати у регионима Европе, односно у Бриселу, треће, да се представништво може основати у складу са законом и Статутом, четврто, да осим овог, у правном поретку Републике Србије не постоји ниједан закон који уређује било које питање везано за оснивање представништава АП Војводине, пето, да закон којим је уређена локална самоуправа не садржи право јединица локалне самоуправе да, у оквиру сарадње са јединицама локалне самоуправе других држава, оснивају своја представништва у тим јединицама локалне самоуправе и, шесто, да је чланом 16. став 3. Статута Аутономне покрајине Војводине предвиђено да АП Војводина може оснивати представништва у регионима Европе и у Бриселу, уз сагласност Владе Републике Србије, ради промоције, унапређења својих привредних, научних, образовних и туристичких капацитета, у складу са Уставом и законом. Из наведеног, Уставни суд најпре констатује да функција и области деловања представништва које АП Војводина може да оснује, *de lege lata*, нису уређени законом, како је то предвиђено оспореном одредбом, већ Статутом АП Војводине (не улазећи овом приликом у то да се међу областима које су „у оквиру надлежности АП Војводине“ налази и наука, пошто се говори и о промоцији и унапређењу њених научних капацитета). Следеће што се може закључити је да је функција представништва да промовише и унапређује привредне, научне, образовне и туристичке капацитете АП Војводине. У том смислу, Уставни суд указује да се, сагласно важећим законима, привредне коморе, међу којима су и регионалне привредне коморе (једна од њих је Привредна комора Војводине), према Закону о привредним коморама („Службени гласник РС“, бр. 65/01, 36/09 и 99/11 ), оснивају, поред осталог, управо ради промоције и унапређења привредних делатности (међу којима је и туризам), док је, на



пример, Конференција универзитета образована Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08 и 44/10) орган чија је функција, између осталог, да кроз сарадњу са универзитетима других држава врши промоцију и поспешује унапређење рада високошколских установа са читаве територије Републике. Осим тога, према Закону о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11 и 99/11), привредно друштво може, ради обављања, а тиме и промоције и унапређења, сопствене делатности и сопствених капацитета, основати представништво (огранак) у иностранству. Насупрот овим облицима „представљања“ који су у потпуности недржавни, представљање државе у иностранству се обезбеђује оснивањем дипломатског представништва у главном граду друге државе и седишту међународне организације и конзуларног представништва у главном и другим градовима друге државе. При томе се не може изгубити из вида битна чињеница, а то је да је једна од функција дипломатског представништва и да, у оквиру међународних односа – сарадње између две државе или између државе и међународне организације, заступа, промовише и делује у циљу развоја и унапређења привредних (што значи и туристичких) капацитета заступане државе, њене науке, културе и образовања.

Пошто је неспорно да органи и институције аутономне покрајине не могу да преузимају функције и надлежности привредних субјеката, њихових асоцијација, нити јавних установа и њихових асоцијација, очито је да се представништво АП Војводине не може ни основати са овим циљем. Према томе, једини закључак који се намеће, по оцени Уставног суда, је тај да оснивањем свог представништва у другој држави, АП Војводина од дипломатског представништва Републике Србије преузима део функције представљања и заступања. На основаност оваквог закључка упућује и експлицитно предвиђена могућност оснивања представништва у Бриселу, чије помињање *a priori* асоцира на седиште неких од најзначајнијих међународних организација, а не на једну од белгијских регија, како то у одговору образлаже доносилац оспореног Закона, при чему неодрживост навода из одговора поткрепљује и чињеница да ако би се навођење Брисела односило на једну од регија у Белгији не би се могло објаснити зашто је то једина регија коју Закон изричито наводи када је већ претходно, на општи начин, дата могућност АП Војводини да представништва оснива „у регионима Европе“. Дакле, с обзиром на то да је представљање и заступање у иностранству (у међународним односима) ексклузивна државна функција, Уставни суд указује да она не може бити ни делимично децентрализована, те је стога без уставноправног значаја то што се деловање представништва АП Војводине везује само за део територије стране државе, одређену територијалну заједницу унутар те државе, као и то што делује „у оквиру надлежности“ АП Војводине, тј. у питањима која су одређена као питања од покрајинског значаја. Потврду за овакво тумачење суштинске природе представништва из члана 3. став 3. Закона Уставни суд налази и у томе да према Статуту АП Војводине Влада, као носилац извршне власти у Републици Србији, у чијој надлежности је иначе оснивање дипломатско-конзуларних



представништава, даје сагласност на оснивање представништва АП Војводине, чему свакако не би било места да у функцији овог представништва нема елементата *ius representationis*, јер се оваква сагласност не тражи за закључење међурегионалног споразума, што додатно потврђује да се такав споразум не може довести у везу са *ius contrahendi*. На крају, Уставни суд налази да је потребно указати и на упоредноправну праксу у којој се само изузетно и веома ретко налази на примере да територијалне заједнице које имају обележја покрајинске аутономије, имају тзв. бирое за контакте са регионалним властима других држава, али не постоји ниједан случај да овај вид институционално формализоване комуникације између територијалних заједница две државе својим називом и функцијом асоцира на дипломатско представништво државе.

На основу свега претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба става 3. члана 3. Закона није у сагласности са одредбама члана 97. тачка 1) и члана 181. Устава ни у делу који гласи: „и у оквиру својих надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“.

### 3. Оцена одредаба члана 4. стп. 1, 4. и 5. Закона

3.1. Оспорена одредба става 1. члана 4. Закона односи се на одређење територије АП Војводине и своје уставноправно извориште налази у одредби члана 182. став 4. (прва реченица) Устава, којом је, поред осталог утврђено да се територија аутономних покрајина одређује законом. С обзиром на то да је територијална организација Републике Србије на системски начин уређена Законом о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07), који се, сагласно одредби члана 105. став 3. тачка 5. Устава доноси квалификованом већином – већином гласова свих народних посланика, те да је тим законом одређено и шта чини територију аутономне покрајине, начелно се поставља питање да ли је територија АП Војводине могла бити предмет уређења овог закона. Уставни суд налази да је потврдан одговор на ово питање могућ под два услова: прво, да је и овај закон Народна скупштина донела већином гласова свих народних посланика и, друго, да се, са становишта начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, одређење територије АП Војводине не разликује од начина на који је територија аутономне покрајине одређена Законом о територијалној организацији Републике, као тзв. системским законом.

Како предлагач не доводи у питање поступак доношења оспореног Закона, Уставни суд је оцену уставности вршио само у односу на сагласност оспорене одредбе са чланом 4. став 1. Устава.

У том смислу, Суд је пошао од тога да се Законом о територијалној организацији Републике Србије одређује територија територијалних јединица и друга питања од значаја за територијалну организацију Републике Србије (члан 1), да према овом закону: територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије (члан 2); да

територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе (члан 3. став 1); да су чланом 16. Закона одређене општине у Републици Србији, по азбучном реду, од редног броја 1. до редног броја 150. и то у табели која садржи: назив и седиште општине (колона 1), насељена места која улазе у састав општине (колона 2) и подручја катастарских општина (колона 3); да су на исти начин чланом 20. Закона, од редног броја 1. до редног броја 23. одређени градови у Републици Србији; да је на истом принципу чланом 24. одређено шта чини територију града Београда; да је чланом 27. Закона одређено да територију Аутономне покрајине Војводине чине територије следећих општина (следи набрајање општина по азбучном реду) и градова (следи набрајање градова по азбучном реду).

Оспореном одредбом члана 4. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине предвиђено је да територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем), утврђене законом. Како из напред наведених одредаба Закона о територијалној организацији Републике Србије произлази да географске области ни на који начин нису законски критеријум за успостављање територијалне организације Републике Србије, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба, у делу који гласи: „у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)“, нарушава начело јединства правног поретка у Републици Србији, те да стога није сагласна са Уставом.

3.2. Оспореном одредбом члана 4. став 4. Закона је прописано да је одлука на референдуму из става 2. овог члана (референдум о промени територије АП Војводине) донета ако је за њу гласала већина утврђена законом, односно Статутом у складу са законом. Претходно је, одредбама ст. 2. и 3. истог члана Закона, предвиђено да се територија АП Војводине не може мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму, у складу са законом (став 2) и да је референдум пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине (став 3).

Полазећи од питања која су се, везано за наведену законску одредбу, пред Уставни суд поставила као спорна, а која су изложена у делу III тачка 3. овог Образложења, Уставни суд је најпре констатовао да је одредбама члана 182. став 4. Устава утврђено, са једне стране, не само да се територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, и то у складу са законом, већ и да се услови за промену граница између аутономних покрајина одређују законом. Истовремено, међу Основним одредбама Устава о локалној самоуправи је и одредба члана 188. став 3, којом је утврђено да оснивању, укидању, као и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе. Одредбама чл. 12. до 14. Закона о територијалној организацији Републике Србије детаљно је уређен поступак оснивања, укидања и промене територије општине, који укључује и референдумско

изјашњавање грађана, на референдуму који расписује Народна скупштина, и то грађана који имају бирачко право и пребивалиште на територији оних општина на које се промена односи. Одредбом члана 18, односно одредбом члана 22. истог закона прописано је да се промена територије града, односно града Београда, врши на начин предвиђен за промене територије општина. Према члану 27. истог закона, територија АП Војводине је само скуп територија јединица локалне самоуправе које улазе у њен састав.

Ако се наведене законске одредбе сагледају у светлу одредбе члана 27. истог закона, закључује се да до промене територије АП Војводине, ако није дошло до оснивања нових покрајина па је реч о промени међупокрајинских граница, може доћи само оснивањем нових, укидањем постојећих или променом територије постојећих општина и градова или променом територије града Београда. Стога се, по оцени Уставног суда, уставна норма којом је утврђено да се територија аутономне покрајине не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом (члан 182. став 4. Устава), може односити само на промену међупокрајинских граница, када, према истој уставној одредби, законом морају бити одређени услови под којима се може променити граница између покрајина. На основаност оваквог тумачења упућује и системско тумачење одредаба члана 182. Устава, јер је претходним ставом 3. истог члана Устава утврђена могућност оснивања нових аутономних покрајина и укидање или спајање постојећих, што, по природи ствари, може имати за последицу промену територије АП Војводине. Када то није случај, промена територије АП Војводине се може сагледавати само у контексту промена територије јединица локалне самоуправе, те је за овакву правну ситуацију релевантна одредба члана 188. став 3. Устава, према којој оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе. Из тога даље следи да су прописивањем услова и поступка за оснивање, укидање и промену територије јединица локалне самоуправе, како је то учињено Законом о територијалној организацији Републике Србије, а који укључује и референдумско изјашњавање грађана који живе на територији свих јединица локалне самоуправе на које се оваква промена односи, заправо законски уређени и услови под којима се може променити граница аутономне покрајине и референдумско изјашњавање грађана о тој промени. Из наведених разлога, Уставни суд налази да се одредбе члана 182. став 4. Устава не односе на случај када нема промене граница између аутономних покрајина и да се не могу тумачити тако да се о променама територије АП Војводине, када је она последица промене само територије одређених јединица локалне самоуправе, на референдуму изјашњавају сви њени грађани, дакле и они који живе у јединицама локалне самоуправе чија територија се не мења, те тиме ни одлука на референдуму не може зависити од воље грађана који не живе у, условно речено, „граничним“ јединицама локалне самоуправе чија територија би била промењена. Са друге стране, како и обрнуто, промена територије аутономне покрајине, по природи ствари, има за последицу промену територија јединица локалне самоуправе

(не само оних које су у њеном саставу, већ и оних које нису), Уставни суд оцењује да ако би се одредба којом се предвиђа да се на референдуму о промени територије АП Војводине изјашњавају само грађани АП Војводине који имају изборно право и пребивалиште на њеној територији, и то сви, али не и грађани јединице локалне самоуправе која није у саставу АП Војводине, а на коју се промена такође односи, као и одредба према којој је одлука на референдуму донета ако је за њу гласала прописана већина, односила и на случајеве који су ван Уставом постављених граница, дакле и на случај када се не ради о промени граница између аутономних покрајина, тада ове одредбе не би биле сагласне са Уставом утврђеним правом грађана на локалну самоуправу из члана 176. став 1. Устава и начелом јединства правног поретка у Републици Србији, будући да би се тада референдумска одлука односила и на промену територије јединице локалне самоуправе чији грађани се о тој промени нису изјашњавали, што би било супротно поступку изјашњавања грађана који је прописан Законом о територијалној организацији Републике Србије.

На основу претходно изложеног, Уставни суд је стао на становиште да се оспорена одредба става 4. члана 4. Закона и одредбе ст. 2. и 3. истог члана које су са њом у непосредној правној вези, могу односити само на ону правну ситуацију када, сагласно одредбама члана 182. став 4. Устава долази до промена граница између аутономних покрајина, дакле на неку евентуалну будућу ситуацију када би се територија АП Војводине граничила са територијом неке новоосноване аутономне покрајине. У свим другим случајевима, када је промена територије АП Војводине последица било које промене територије јединица локалне самоуправе, промена се врши под условима и на начин прописан одредбама Закона о територијалној организацији Републике Србије. Са друге стране, Уставни суд још једном указује да се промена територијалне организације Републике Србије врши законом, и то законом који се, сагласно Уставу, доноси квалификованом већином од укупног броја народних посланика, да референдум о промени граница јединица локалне самоуправе расписује Народна скупштина, да је изјашњавање грађана који живе на територијама јединица локалне самоуправе чије би се границе промениле само саветодавног карактера и да, с обзиром на Уставом установљене аутономне покрајине као облик територијалне децентрализације Републике и у вези са тим право грађана не само на локалну самоуправу, већ и на покрајинску аутономију, измене територија појединих јединица локалне самоуправе не могу довести до „нестанка“ аутономне покрајине.

Испитујући уставност оспорене одредбе става 4. члана 4. Закона са становишта разлога изнетих у предлогу, Уставни суд оцењује да из одредбе члана 182. став 4. Устава следи да се референдум, као начин изражавања воље грађана, а што подразумева не само поступак његовог спровођења, већ и већину потребну за доношење одлуке, уређује законом. Овакво уставно решење произлази из суштине референдума који, сагласно начелу из члана 2. став 1.

Устава, представља један од облика изражавања грађанске суверености. Оспореном одредбом је прописано да је одлука на референдуму донета ако је за њу гласала већина утврђена законом, односно Статутом у складу са законом. Дакле, и сам законодавац је успешност референдумског изјашњавања изричито везао за већину утврђену законом. Са уставноправног аспекта проблем може да створи „додатак“, јер формулација оспорене одредбе *in fine* – „односно Статутом у складу са законом“, упућује на могућност додатног уређивања референдума и већине потребне за доношење одлуке Статутом АП Војводине, као актом чија је правна снага нижа од закона. У вези са овим, Уставни суд најпре указује да је наведена формулација изван свих правила добре номотехнике, јер у свом дословном језичком значењу одредбу чини нејасном и двосмисленом и може да води тумачењу да могу постојати две већине за доношење одлуке на референдуму: једна утврђена законом, друга утврђена Статутом, што би одредбу аутоматски чинило несагласном са Уставом. Међутим, како и већина за доношење референдумске одлуке која би била утврђена Статутом, према тој истој одредби мора да буде „у складу са законом“, то Уставни суд указује да оспорена законска одредба у овом делу заправо нема никакво значење овлашћења АП Војводине да својим Статутом уреди питање референдумске већине. Ово стога што Статутом не може бити утврђена већина ако то није претходно учињено законом, нити може бити утврђена већина која је на било који начин другачија од већине утврђене законом, јер би у оба случаја статутарна одредба била незаконита. У том смислу Статутом АП Војводине је могуће једино дословно преузети законску одредбу којом се утврђује већина која је потребна да би била донета одлука на референдуму, што, начелно гледано, никако није пожељно чинити у правном систему, али по ставу Уставног суда не доводи, само по себи, у питање уставност или законитост преузете нормe. Како се референдум у целини, сагласно Уставу, уређује законом, то Уставни суд посебно наглашава да оспорена одредба не може бити схваћена ни као индиректна могућност законодавца да законом препусти статуту аутономне покрајине уређивање питања везаних за референдум. Стога би, према ставу Уставног суда, било несагласно са Уставом ако би законодавац, законом којим уређује референдум, прописивање већине која је потребна за доношење одлуке на референдуму или уређивање било ког другог питања које се тиче референдума, препустио актима ниже правне снаге.

Констатујући још једном да одредба става 4. члана 4. Закона у оспореном делу ствара простор за различита тумачења која не би била уставноправно прихватљива, Уставни суд је оценио да, под претходно изнетим условима и ограничењима, наведена одредба није несагласна са Уставом. Услови и ограничења Уставног суда изнети у подтачки 3.2. Образложења односе се не само на оспоравање одредбе члана 4. став 4. Закона из разлога наведених у предлогу, већ и у целини на значење одредаба ст. 2, 3. и 4. члана 4. Закона.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 4. став 4. Закона.



3.3. У односу на оспорену одредбу става 5. члана 4. Закона, којом је прописано да је град Нови Сад главни, административни центар и седиште органа АП Војводине, Уставни суд налази да, независно од језичке двосмислености ове одредбе, њено право језичко значење јесте да Нови Сад има положај не само административног центра аутономне покрајине у коме је седиште покрајинских органа, него и положај главног града АП Војводине. Историја ове норме, потекле из Предлога статута АП Војводине, и назив (*rubrum*) изнад члана 10. Статута додатно потврђују тачност наведеног језичког значења. Посматрано са становишта овог значења оспорене одредбе, Уставни суд истиче да је главни град израз државности и да из начела члана 8. став 1. Устава којим је утврђено да је територија Републике Србије јединствена и недељива, произлази да у Републици може постојати само један град који има карактер главног града, а да друге територијалне заједнице унутар државе које немају елементе државности, каква је аутономна покрајина, не могу имати главни град. Стога је, по оцени Уставног суда, овакво значење оспорене одредбе несагласно са Уставом.

Са друге стране, ако би се пошло од тога да оспорена одредба означава Нови Сад не као главни град покрајине (што би значило да се зарезу иза речи „главни“ не придаје значење које налажу правила правописа, а према којима се зарезом означава набрајање, у овом случају: главни (град), административни центар и седиште органа), онда би из оспорене одредбе произлазило да у АП Војводини има више административних центара, од којих је Нови Сад главни. Међутим, Уставни суд указује да сваки територијални облик унутрашњег уређења државе може имати само један административни центар, који, с обзиром на свој географски положај, историјску традицију, привредну и инфраструктурну развијеност, развијеност у погледу образовних, културних и других институција, развијеност у пружању услуга у области здравства и др, представља гравитациони центар одређеног подручја и седиште свих или највећег дела органа те територијалне заједнице. У том смислу Уставни суд указује и на одређење седишта општине и града према одредбама члана 11. став 4. и члана 17. став 3. Закона о територијалној организацији Републике Србије. Из наведеног, по оцени Уставног суда, следи да одредница „главни“ није у складу ни са положајем града Новог Сада као административног центра АП Војводине.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба става 5. члана 4. Закона, у делу који гласи: „главни,“, није у сагласности са Уставом.

#### 4. Оцена одредаба члана 5. стп. 2. и 3. Закона

4.1. У односу на оспорену одредбу члана 5. став 2. Закона за коју предлагач сматра да мења смисао извршавања закона и других прописа Републике Србије као једне од уставних надлежности Владе и једног од основних послова државне управе, Уставни суд констатује да навод изнет у предлогу произлази из чињенице да ни одредбама члана 5. Закона није учињена разлика између изворних надлежности АП Војводине и појединих послова (питања) из надлежности Републике чије обављање је овим или другим



законом поверено АП Војводини. Изнета констатација Уставног суда заснива се на формулацији одредбе става 1. члана 5. која очигледно изједначава све послове које АП Војводина обавља – и пренете и поверене, иако њихова различита правна природа има за последицу битно различит међусобни однос републичких и покрајинских органа у њиховом извршавању.

Имајући у виду ставове Уставног суда изнете у делу V Образложења и детаљно образложене разлоге на којима се ти ставови заснивају, Уставни суд још једном истиче да су односи републичких и покрајинских органа у обављању поверених послова, а што управо обухвата обављање одређених послова у извршавању закона и других републичких прописа, у складу са одредбом члана 178. став 4. Устава, уређени Законом о државној управи, те су и права и обавезе, како органа из чије надлежности је посао поверен, тако и органа коме је извршено поверавање, уређени тим законом. Стога у односу на ове послове АП Војводина Статутом, уређујући надлежност, права и обавезе сопствених органа, дакле и управних органа који непосредно обављају поверене послове, не може ићи ни испод, ни изнад односа уређеног Законом, нити својим актом може предвидети било које обавезе републичког органа. Насупрот томе, када је реч о пренетим, изворним надлежностима АП Војводине, дакле о питањима која су у појединим областима одређена као питања од покрајинског значаја, права републичких органа се исцрпљују и ограничавају на право надзора у погледу уставности и законитости покрајинских аката, те је и у овој области свакако могућа и пожељна међусобна сарадња централних и покрајинских органа, али без могућности установљавања било којих других међусобних права и обавеза.

На основу наведеног, Уставни суд оцењује да, под овде изнетим условима и ограничењима и сагласно ставовима Уставног суда израженим у делу V Образложења, нема основа за утврђивање неуставности оспорене одредбе члана 5. став 2. Закона, те је стога, у складу са одредбом члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог у овом делу.

4.2. У контексту претходно изнетих ставова о положају републичких и покрајинских органа у обављању поверених послова Републике и вршењу сопствених изворних надлежности АП Војводине, Уставни суд је сагледавао и оспорену одредбу става 3. члана 5. Закона којом је предвиђена могућност да Влада, на иницијативу извршног органа АП Војводине, оснује Сталну мешовиту комисију састављену од представника Владе и извршног органа АП Војводине. Законодавац као циљ оснивања овог заједничког органа или тела (правна природа Сталне мешовите комисије није Законом одређена) наводи „законито, успешно и несметано обављање послова из надлежности АП Војводине“. Ако је законодавац под „словима из надлежности АП Војводине“ подразумевао само оне послове који, сагласно одредби члана 177. Устава, једино представљају надлежност аутономне покрајине у пуном и правом значењу тог појма, Уставни суд оцењује да оспорена одредба није сагласна са Уставом утврђеним положајем аутономне покрајине и начелом из члана 12. Устава, јер право на покрајинску аутономију у односу на њене изворне

надлежности искључује било какво мешање републичких органа (органа централне власти) у вршење надлежности које су пренете аутономној покрајини (органима супцентралне власти), осим надзора уставности и законитости.

Насупрот томе, ако је циљ оснивања Сталне мешовите комисије везан за обављање послова који су из надлежности Републике поверени АП Војводини, а који се ни у теоријском, ни у уставноправном смислу не могу сматрати њеним надлежностима, онда, по оцени Уставног суда, оснивање ове комисије представља вид уставно недопуштеног институционализованог учешћа аутономне покрајине у вршењу извршне власти у Републици Србији, чији је искључиви носилац Влада, сагласно одредби члана 122. Устава. Ово стога што су, као што је већ речено, права и обавезе републичких и покрајинских (као и органа јединица локалне самоуправе) у законитом и делотворном, или како у оспореној одредби законодавац каже „успешном и несметаном“ извршавању поверених послова детаљно уређени законом, сагласно одредби члана 178. став 4. Устава. На то да се ради о својеврсном паритетном органу (телу) који се у упоредноправној пракси појављује у сложеној, федералној држави, и састављен је од представника федералних власти и представника федералних јединица, асоцира и Законом предвиђен назив и састав ове Сталне мешовите комисије, те чињеница да се, према оспореној одредби, Комисија образује управо и једино на предлог аутономне покрајине. С обзиром на то да, као што је на почетку детаљно образложено, постоји квалитативна разлика између федералне јединице и било ког облика територијалне децентрализације унитарне државе, то Уставом установљена организација власти искључује могућност образовања заједничких (мешовитих) институција путем којих покрајинске власти учествују у вршењу функције извршне власти, као функције државе, независно од тога каква је њихова права природа (орган, радно тело, саветодавно тело, политичко тело, међувладина комисија или што друго) и независно од тога да ли, на који начин и какве одлуке (саветодавне, инструктивне или обавезујуће) доноси.

Сагласно изложеном, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 5. став 3. Закона није у сагласности са одредбама члана 122. и члана 178. став 4. Устава.

### *5. Оцена одредаба члана 6. Закона*

Оспореним одредбама члана 6. Закона уређена је имунитетска заштита мандата покрајинских посланика и председника и чланова извршног органа АП Војводине. Имуитетском заштитом искључена је само кривична одговорност, притварање или кажњавање због изнетог мишљења или давања гласа посланика на седници Скупштине АП Војводине или њених радних тела, а за председника и чланове извршног органа АП Војводине за мишљење изнето на седници извршног органа или Скупштине АП Војводине и за гласање на седници извршног органа АП Војводине.

Испитујући сагласност оспорених одредаба са Уставом, Уставни суд је утврдио да је у питању класични имунитет неодговорности или тзв. професионални имунитет којим је обухваћена слобода изношења мишљења

или давање гласа на седници представничког или извршног органа. Са друге стране, процесни имунитет или имунитет неповредивости није гарантован ни посланицима Скупштине АП Војводине, ни члановима њеног извршног органа.

Уставни суд је мишљења да законско установљавање функционалног или професионалног имунитета означеном кругу лица уставноправно није спорно, јер смисао ове врсте имунитета није да се он установљава у личном интересу посланика или другог носиоца јавне функције, већ у циљу очувања слободе расправљања и одлучивања, што значи функционалне самосталности представничког или извршног органа. Представничку привилегију, пре свега, слободе говора и гласања и овде треба сматрати допустивим случајем одступања од начела једнакости грађана. Околност да Устав изричито не предвиђа имунитетску заштиту за посланике покрајинске скупштине или чланове представничких тела јединице локалне самоуправе није, по оцени Уставног суда, непремостива сметња његовом законском регулисању, имајући у виду да је иманентна сваком представничком мандату, слободном и независном обављању јавне функције у колегијалном органу који се конституише на основу принципа непосредне репрезентације грађана. Ово из разлога што је привилегија имунитетске заштите за изражено мишљење и дати глас претпоставка остваривања суверености грађана, односно њиховог учешћа у одлучивању о јавним пословима преко слободно изабраних представника.

У односу на наводе предлагача да оспореним одредбама Закона није уређено ко одлучује о имунитету лица која га уживају, Уставни суд истиче да и када је предмет законског уређивања, институт имунитета у целини мора бити уређен законом, што значи да ниједно питање везано за имунитетску заштиту не може бити предмет уређивања општег акта ниже правне снаге од закона. Међутим, Уставни суд указује да је ова врста имунитетске заштите – имунитет неодговорности, увек апсолутна и трајна, везана је за непосредно обављање одређене јавне функције, тако да је искључено позивање на кривичну одговорност и по престанку јавне функције. Стога се код имунитета неодговорности и не може поставити питање ко о њему одлучује и у ком поступку. Како се, *eo ipso*, стиче ступањем на јавну функцију поводом које је установљен и како не може бити одузет, овај вид имунитетске заштите, по оцени Уставног суда, не захтева посебно уређивање, осим одређивања круга лица на која се односи, као што је то случај са процесним или ванпрофесионалним имунитетом. Коначно, како начело једнакости грађана пред Уставом и законом из члана 21. Устава не подразумева апсолутну једнакост, већ једнакост у истим чињеничним и правним ситуацијама, Уставни суд налази да нема основа за тврдње да је оспореним законским одредбама доведена у питање Уставом зајемчена једнакост грађана.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности члана 6. Закона.

### *6. Оцена одредаба члана 7. став 2. Закона*

Оспореном одредбом се на општи начин дефинише шта све чини својину АП Војводине, као облик јавне својине, уз упућивање на закон којим се уређује јавна својина. Имајући у виду садржину оспорене одредбе, те да је у међувремену донет и да је ступио на снагу Закон о јавној својини („Службени гласник РС“, број 72/11), чијим одредбама је уређена и својина аутономне покрајине, Уставни суд оцењује да се поводом оспорене одредбе не постављају спорна уставноправна питања. При томе Уставни суд наглашава да се подразумева да се својина АП Војводине по основу оснивања јавних предузећа може стећи само на оним стварима и добрима која нису, сагласно члану 87. Устава, у државној својини. Стога је Суд, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности члана 7. став 2. Закона.

### *7. Оцена одредаба члана 9. стп. 1, 3. и 4. Закона*

7.1. Одредбе члана 9. Закона односе се, како сам законодавац наводи, на питања од покрајинског значаја и на контролу уставности и законитости, из чега следи да је реч о одредбама којима се уређују поједина питања везана за остваривање изворних надлежности које АП Војводина има у складу са одредбама члана 177. став 2. и члана 183. став 2. Устава и надзор над њиховим обављањем, сагласно члану 12. став 2. Устава.

Оспореним ставом 1. члана 9. Закона прописано је да АП Војводина својим актима уређује питања од покрајинског значаја, у областима која су у њеној надлежности у складу са Уставом и законом, односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја. Неспорно је да изворна надлежност управо подразумева самостално уређивање питања из изворне надлежности, али, са уставноправног становишта, проблем ствара то што законодавац очито полази од тога да се, са једне стране, области у којима АП Војводина може имати изворне надлежности не ограничавају само на области утврђене чланом 183. став 2. Устава, већ да могу бити одређене и законом („у областима које су у складу са Уставом и законом у надлежности АП Војводине“) и да, са друге стране, читаве области, а не само поједина питања из тих области сматра питањима од покрајинског значаја („које (области) су законом одређене као питања од покрајинског значаја“).

Имајући у виду наведено, а полазећи од ставова изнетих у делу V овог Образложења, Уставни суд је оценио да оспорена одредба става 1. члана 9. Закона није у сагласности са одредбама члана 177. и члана 183. став 2. Устава у делу којим се утврђивање области у којима аутономна покрајина има изворне надлежности проширује и на њихово утврђивање законом. Такође, у складу са заузетим ставом да се у Уставом утврђеним областима само поједина питања, а не целе области, законом могу одредити као питања од покрајинског значаја, Уставни суд оцењује да оспорена законска одредба није у сагласности са одредбама члана 177. Устава ни у делу којим се области у којима АП Војводина има изворну надлежност у целини сматрају питањима од покрајинског значаја.

Стога је Уставни суд утврдио да одредба члана 9. став 1. Закона није у сагласности са Уставом у делу који гласи: „и законом“ и у делу који гласи: „односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја“.

7.2. Оспореним одредбама ст. 3. и 4. члана 9. Закона предвиђено је да, уколико надлежни орган Републике Србије не донесе пропис за извршавање закона у року утврђеном тим законом, АП Војводина може, у областима у којима има изворну надлежност, својим актом, у оквиру законског овлашћења за доношење извршног прописа, привремено уредити извршавање закона на територији АП Војводине (став 3), те да акт из став 3. овог члана престаје да важи даном ступања на снагу одговарајућег прописа надлежног органа Републике Србије.

Из наведеног произлази да је оспореним одредбама аутономној покрајини дато генерално овлашћење да „ступи на место“ извршних органа централне власти (Владе и органа државне управе) у сваком случају када они, у вршењу извршне функције власти, нису у предвиђеном року донели пропис за извршавање закона којим се уређује област у којој аутономна покрајина има изворне надлежности. Приликом оцене уставности оспорених одредаба мора се поћи од тога да је извршна власт један од темељних прерогатива државне власти и да је носилац извршне власти у Републици Србији Влада (члан 122. Устава), која у оквиру својих уставних надлежности доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3. Устава). Овлашћења државне управе, као дела извршне власти, уређени су Законом о државној управи, сагласно њеном Уставом утврђеном положају према коме је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад је одговорна Влади (члан 136. став 1. Устава). Тако према одредбама наведеног закона органи државне управе учествују у обликовању политике Владе на тај начин што, поред осталог, припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу, при чему орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства (члан 12. Закона), док, када је реч о извршавању закона, других прописа и општих аката, у извршне послове органа државне управе спада и доношење прописа (члан 14. став 1. Закона), али уз три ограничења – прво, да орган управе у саставу министарства не може доносити прописе (члан 14. став 2. Закона), друго, да министарства и посебне организације могу доносити прописе само када су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе (члан 16. став 1. Закона) и, треће, да не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које већ нису установљене законом (члан 16. став 2. Закона). Са друге стране, из одредаба Закона о државној управи којима се уређује поверавање послова имаоцима јавних овлашћења, а у које спадају и органи аутономне покрајине, општине, града и града Београда, следи да се имаоцима јавних овлашћења може (одређеним) законом поверити доношење (одређеног) прописа (члан 53. Закона), с тим што тада важе општи услови под којима се врши поверавање појединих послова из надлежности Републике, а то су:



прво, да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе и друго, да Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова одговорност за њихово извршавање (члан 51. Закона). Коначно, у члану 54. став 1. Закон је изричит да послови државне управе везани за обликовање политике Владе не могу бити никоме поверени.

Уставни суд констатује да из наведених одредаба Устава и Закона о државној управи произлази следеће:

Прво, да сагласно свом уставном положају, једино Влада као носилац извршне власти има генерално овлашћење за доношење уредби и других општих аката ради извршавања закона.

Друго, да је доношење прописа ради извршавања закона у надлежности органа државне управе само када је орган за његово доношење изричито овлашћен законом којим се уређује одређена област друштвеног живота.

Треће, да ни сви органи државне управе не могу доносити прописе.

Четврто, да законом којим се уређује поједина област друштвеног живота доношење прописа ради извршавања закона, за који би иначе био надлежан орган државне управе, може бити поверено аутономној покрајини, као имаоцу јавног овлашћења, при чему у том случају аутономна покрајина приликом доношења прописа има иста права, али подлеже и истим ограничењима (дужностима) као и орган државне управе уместо кога доноси пропис.

Пето, да се припрема прописа и других општих аката за Владу не може поверити ниједном имаоцу јавног овлашћења.

Дакле, Уставни суд указује да доношење прописа ради извршавања закона ни у ком случају не може да буде изворни посао аутономне покрајине, независно од тога да ли се ради о закону који је донет у области у којој су одређена питања, као питања од покрајинског значаја, пренета у надлежност аутономној покрајини. Доношење прописа ради извршавања закона се може, као поверени посао из надлежности органа државне управе, делегирати аутономној покрајини. То даље значи да законом којим се уређује одређена област аутономна покрајина мора бити изричито овлашћена да, уместо надлежног органа државне управе, донесе пропис за извршавање тог закона. Из овога следи да у сваком закону којим се одређена област уређује јасно и изричито мора бити прописано ко је овлашћен за доношење одређеног прописа за извршавање тог закона, ако је доношење прописа у надлежности органа државне управе, односно ако се аутономној покрајини или другом имаоцу јавног овлашћења поверава да га донесе уместо надлежног органа државне управе, затим, да ни у закону којим се уређује једна област овлашћење за доношење прописа не може бити поверено „алтернативно“, нити поверавање може бити везано за недоношење прописа од стране органа који је за то законом овлашћен и, доследно томе, да доношење прописа ради извршавања закона уместо органа државне управе не може бити на општи начин, једним системским законом као што је овај, „бланко“ поверено било ком имаоцу јавног овлашћења Коначно, из претходно изнетих констатација



следи да ни орган државне управе, а још мање аутономна покрајина као ималац јавног овлашћења, никада и ни под каквим условима не могу уместо Владе донети уредбу или други пропис ради извршавања закона. Штавише, аутономној покрајини не може бити поверена ни припрема прописа и општих аката које доноси Влада.

Такође, привременост уређивања извршавања закона на територији АП Војводине, како је то предвиђено оспореним одредбама, не само да није од значаја за уставноправну утемељеност предвиђеног овлашћења, већ, по оцени Уставног суда, додатно указује на његову несагласност са Уставом. Ово из разлога што би се доношењем прописа којим би се уредило извршавање одређеног закона само на територији АП Војводине, док би његово извршавање у односу на грађане и правна лица ван територије АП Војводине остало неуређено, грађани довели у неједнак положај у зависности од тога на ком делу територије Републике Србије живе, а што би било супротно начелу забране дискриминације из члана 21. Устава.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 9. ст. 3. и 4. Закона нису у сагласности са Уставом.

8. *Оцена одредаба члана 10. тач. 2), 3), 3), 6), 11) до 13) и 15)*

8.1. Одредбама члана 10. Закона одређена су питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и регионалног развоја. Сагласно члану 183. став 2. тачка 1. Устава ово је област у којој аутономна покрајина, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја. Уставни суд напомиње да наслов (*rubrum*) изнад члана 10. Закона обухвата и изградњу објеката, али да се садржина одредаба члана 10. Закона односи само на области утврђене Уставом.

Оспореним одредбама тач. 2) и 3) члана 10. Закона одређено је да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, доноси одлуку о изради регионалних просторних планова и просторних планова посебне намене за подручја на територији АП Војводине и да доноси те планове. Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) је прописано: да се уређење простора заснива на хоризонталној и вертикалној координацији, да хоризонтална координација подразумева повезивање са суседним територијама у току планирања ради решавања заједничких функција и интереса, као и повезивање и партиципацију свих учесника у просторном развоју јавног и цивилног сектора и грађана, а да вертикална координација подразумева успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора, од националног ка регионалном и даље ка локалном нивоу (члан 3. ст. 2, 3. и 4); да су плански документи просторни и урбанистички планови, а да су просторни планови: Просторни план Републике Србије, регионални просторни план, просторни план јединице локалне самоуправе и просторни план посебне намене (члан 11. ст. 1. и 2); да се Просторни план Републике Србије доноси за територију Републике Србије и основни је плански документ просторног планирања и развоја у Републици, да остали

плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије и да он има стратешко-развојну и регулаторну функцију (члан 14. ст. 1, 2. и 3); да се регионални просторни план израђује за веће просторне целине административног, функционалног, географског или статистичког карактера, усмерене ка заједничким циљевима и пројектима регионалног развоја и да је то плански документ који, уз уважавање специфичних потреба које произлазе из регионалних посебности, разрађује циљеве просторног уређења и одређује рационално коришћење простора, у складу са суседним регионима и општинама (члан 17); да се просторни план подручја посебне намене доноси за подручје које због природних, културно-историјских или амбијенталних вредности, експлоатације минералних сировина, искоришћења туристичких потенцијала и искоришћења хидропотенцијала или изградње објеката за које дозволу издаје министарство надлежно за послове грађевинарства или надлежни орган аутономне покрајине, захтева посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора или које је као такво одређено Просторним планом Републике Србије (члан 21). У погледу надлежности за доношење планских докумената Законом је предвиђено да просторни план посебне намене доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове просторног планирања, а за подручја која се у целини налазе на територији аутономне покрајине скупштина аутономне покрајине (члан 35. став 2). Према одредбама истог закона, Влада доноси регионални просторни план, осим регионалног просторног плана за подручје аутономне покрајине и регионалног просторног плана за подручје града Београда, које доноси скупштина аутономне покрајине, односно скупштина града Београда (члан 35. ст. 3, 4. и 5). Одредбама члана 33. Закона прописана су правила којима се обезбеђује међусобна усклађеност планских докумената, а који се заснивају на правилу да документ просторног и урбанистичког планирања ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја, те да сви плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије. Према тим правилима, у току поступка доношења, прибавља се сагласност надлежног министра на регионални просторни план за подручје аутономне покрајине, регионални просторни план за подручје града Београда и планске документе јединица локалне самоуправе (члан 33. став 3. Закона). На просторне планове и друге планске документе јединица локалне самоуправе на територији аутономне покрајине, према члану 33. став 4. Закона, прибавља се сагласност надлежног органа аутономне покрајине.

Приликом оцене уставности оспорених, као и других одредаба којима се одређују питања од покрајинског значаја Уставни суд полази од одредаба закона којим је уређена област у којој се аутономној покрајини преносе надлежности, али није везан, нити ограничен тим одредбама. Наиме, по оцени Уставног суда, законодавац је био овлашћен да у Уставом утврђеним областима, овим законом, пренесе у надлежност АП Војводини и неко питање за које она до тада није била надлежна према тзв. секторском закону, ако то питање испуњава Уставом утврђене услове да буде одређено као питање од покрајинског значаја, као што, насупрот томе, преузимање из секторских

закона питања која спадају у изворну надлежност јединице локалне самоуправе, само по себи, не значи да су такве одредбе сагласне са Уставом.

Полазећи од изнетог, а имајући у виду Законом о планирању и изградњи утврђену садржину регионалног просторног плана и просторног плана посебне намене и законска правила о међусобној усклађености планских докумената, Уставни суд налази да су одредбе члана 10. тач. 2) и 3) Закона, којима се одређује изворна надлежност АП Војводине у питањима израде и доношења регионалног просторног плана и просторног плана посебне намене сагласне са одредбама члана 177. Устава, јер уређење простора за подручје АП Војводине неспорно представља питање чије се уређивање на сврсисходан начин може остварити унутар аутономне покрајине.

Из истих разлога, Уставни суд оцењује да нису несагласне са Уставом ни одредбе тач. 11), 12) и 13) члана 10. Закона које се односе на доношење и праћење спровођења програма мера и активности за спровођење просторног плана посебне намене и за равномерни регионални развој.

Када је реч о оспореној одредби тачке 6) члана 10. Закона, којом се одређује да АП Војводина, у складу са законом, даје сагласност на просторне и урбанистичке планове јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине, Уставни суд је пошао од тога да уређење простора, према одредбама члана 190. Устава, спада у области у којима и јединице локалне самоуправе имају изворне надлежности, те је управо стога Законом о планирању и изградњи прописано да планске и урбанистичке документе на нивоу локалне самоуправе доносе органи јединице локалне самоуправе. Међутим, сагласност надлежног органа аутономне покрајине на планске документе јединица локалне самоуправе на територији аутономне покрајине, односно надлежног републичког органа у односу на све остале јединице локалне самоуправе, као уосталом и сагласност републичког органа на регионални просторни план аутономне покрајине, не може, по оцени Уставног суда, бити схваћена као Уставом недопуштено мешање у вршење изворних послова појединих супцентралних нивоа власти. Ово стога што се сагласност прибавља искључиво у погледу усклађености планских докумената нижег нивоа са планским документима ширег нивоа, а што је нужно како би се и у условима децентрализованих послова просторног планирања обезбедила њихова међусобна усклађеност и усклађеност са Просторним планом Републике Србије којим се, као стратешко-развојним и регулаторним документом, уређују питања која су од интереса за све грађане Републике Србије. Стога је Уставни суд оценио да ни одредба тачке 6) члана 10. Закона није несагласна са Уставом.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности члана 10. тач. 2), 3), 6), 11), 12) и 13) Закона.

8.2. Оспореном одредбом тачке 15) члана 10. Закона, као питање од покрајинског значаја је одређено и развијање административних капацитета покрајинске управе и локалне самоуправе с циљем успешног коришћења структурних и кохезионих фондова Европске Уније.

Полазећи од Уставом утврђеног права јединице локалне самоуправе, а не само аутономне покрајине, на самоорганизовање, што подразумева и старање о развијању капацитета (организационих, стручних и др) сопствених органа, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба у делу који се односи на органе локалне самоуправе, није у складу са одредбом члана 179. Устава, јер је, по својој природи, развијање административних капацитета органа јединице локалне самоуправе, без обзира с којим циљем, питање од локалног, а не од покрајинског значаја.

Сагласно изложеном, Уставни суд је утврдио да одредба члана 10. тачка 15) Закона, у делу који гласи: „и локалне самоуправе“, није у сагласности са Уставом.

### *9. Оцена одредбе члана 13. тачка 1) Закона*

Одредбама члана 13. Закона одређена су питања која су у изворној надлежности АП Војводине у области пољопривреде. Уставни суд констатује да и пољопривреда спада у Уставом утврђене области у којима аутономна покрајина може имати изворне надлежности (члан 183. став 2. тачка 2. Устава).

Оспореном одредбом тачке 1) члана 13. Закона предвиђено је да АП Војводина доноси, спроводи и надзире мере аграрне политике и мере руралног развоја, из чега следи да доношењем мера аграрне политике и руралног развоја аутономна покрајина својим актима утврђује и води политику у области пољопривреде (аграра) и развоја села, те да ту политику спроводи и надзире њено спровођење.

За оцену уставности оспорене одредбе од значаја су одредбе Устава којима је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја (члан 97. тачка 12), као и систем обављања појединих привредних и других делатности (члан 97. тачка 6), те да Влада утврђује и води политику (члан 123. тачка 1). Из наведених одредаба Устава произилази да је Влада, као носилац извршне власти у Републици, искључиво надлежна да утврђује и води унутрашњу (у појединим областима друштвеног живота) и спољну политику Републике Србије. Вођењем унутрашње политике Влада, предлагањем закона, доношењем одговарајућих мера и на друге начине, креира односе у одређеној области друштвеног живота у складу са својим Програмом за који је добила подршку Народне скупштине, коју чине народни посланици као слободно изабрани представници преко којих грађани остварују своју сувереност. Стога, по оцени Уставног суда, утврђивање и вођење не само спољне, већ и унутрашње политике, дакле политике у свим областима, представља онај део власти који је иманентан само централном (државном) органу и не може бити пренет, нити поверен на вршење недржавним (супцентралним) органима. Утврђивање и вођење политике у појединим областима подједнако је од значаја за све грађане Републике Србије и зато су ова питања од републичког, а не од покрајинског или локалног значаја. Као што је речено, утврђивање и вођење политике не

може бити ни поверено аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе. Ово из разлога што ни органи државне управе, иако део извршне власти, немају овлашћења везана за утврђивање и вођење политике Владе. Уставни суд подсећа да је Законом о државној управи прописано да органи државне управе само учествују у обликовању политике Владе, при чему ови послови, као ексклузивно државни, према изричитој одредби тог закона, не могу бити поверавани ниједном имаоцу јавног овлашћења.

Када је, као у конкретном случају, реч о доношењу мера аграрне политике, Уставни суд налази да је потребно указати на следеће:

Мере аграрне политике (и са њом повезаног руралног развоја), по својој природи, представљају вид државне интервенције у области производње хране. Основни разлози за ову интервенцију су: прехранбена „сигурност“, заштита положаја (прихода) пољопривредних произвођача, повећање ефикасности пољопривредне производње, прехранбена „безбедност“ и превенција, односно санација еколошких проблема. Прехранбена „сигурност“ подразумева довољну количину хране домаће производње и пуну снабдевеност тржишта прехранбеним производима по „фер“ ценама. Такође, с обзиром на то да је храна стратешки производ, интервенције у области производње хране у непосредној су вези и са обезбеђивањем политичко-безбедносне стабилности државе. Мерама државне интервенције у овој области смањује се притисак на пад цена прехранбених производа, чиме се штити положај пољопривредних произвођача и помаже процес техничко-технолошког инвестирања у аграр. Како је пољопривредна производња један од битних фактора укупног привредног раста, ове мере треба да обезбеде и пораст бруто друштвеног производа земље и учешће пољопривреде у њему. Прописивање (доношењем) мера и контролом обезбеђује се стандардизација производње и гаранција безбедности (исправности) прехранбених производа. На крају, развој пољопривреде се мора заснивати на концепту одрживог развоја, те мере које се у овој области доносе имају за циљ да обезбеде заштиту предела, биодиверзитет и др. Полазећи од наведеног, аграрна политика се може дефинисати као програм усмеравања развоја аграрног сектора у целини и састоји се у скупу мера које се предузимају у оквиру укупне економске политике државе ради развоја аграрног сектора као дела националне економије. У том смислу мере аграрне политике обухватају систем коришћења земљишта („земљишну политику“), економске мере (пореску политику и државне подстицаје кроз премије, регресе, субвенције и кредитну политику), техничко-технолошке мере којима се подстиче коришћење механизације, примена биотехничких и зоотехничких мера заштите, коришћење биотехнологија и алтернативних технологија, као и мере које се односе на развој стручно-саветодавне помоћи пољопривредним произвођачима. Како се у великом делу мере аграрне политике заправо свode на издвајање финансијских средстава за постизање опредељених циљева, саставни део Закона о буџету Републике Србије је тзв. „аграрни буџет“ којим су ова средства опредељена за реализацију појединих мера аграрне политике. Саме мере, уредбама, одређује Влада и оне се, по правилу, доносе за одређену годину.



У овом тренутку, на основу одговарајућих закона којима се уређује област пољопривреде и Националног програма за развој пољопривреде од 2010. до 2013. године и Националног програма руралног развоја од 2011. до 2013. године, на снази је више десетина уредаба Владе којима су уређени услови и начин коришћења: подстицајних средстава за подршку руралном развоју кроз инвестиције за производњу и пласман воћа, грожђа, поврћа, печурака и цвећа; средстава за регресирање осигурања животиња, усева, плодова, расадника и младих вишегодишњих засада; премија за производњу крмног биља, индустријског биља, житарица и кромпира; програма кредитне подршке за развој ратарства, воћарства, виноградарства и повртарства, као и за инвестиционо улагање у пољопривредну механизацију и опрему, кроз субвенционисање дела камате; подстицајних средстава у области сточарства (за набавку основног стада, приплодних грла, тов јунади, свиња, и др.), средстава за регресирање гориво, премија за млеко, производњу дувана и др.

Како из наведеног, по оцени Уставног суда, следи да су мере аграрне политике и руралног развоја само део економске политике Републике Србије, њиховим доношењем Република Србија, преко Владе води политику у области аграра, јединствено за целу територију Републике, те стога доношење ових мера не може бити одређено као питање од покрајинског значаја, те тиме ни пренето у изворну надлежност АП Војводине.

Друго спорно уставноправно питање које се поставља везано за одредбу члана 13. тачка 1) Закона је да ли аутономна покрајина, уколико не може бити изворно надлежна да доношењем мера аграрне политике и руралног развоја, води политику у области пољопривреде, може, као своју изворну надлежност вршити надзор над спровођењем ових мера. Одговор Уставног суда на ово питање је негативан. Уставни суд указује да се у одговору Народне скупштине датом поводом предлога за оцену уставности спорне одредбе наводи да се овом одредбом АП Војводини поверавају послови надзора над мерама аграрне политике и мерама руралног развоја. Уставни суд је сагласан да се надзор над спровођењем мера политике Владе у одређеној области може поверити, како аутономној покрајини, тако и јединицама локалне самоуправе, јер је вршење надзора иначе посао органа државне управе. Међутим, члан 13. Закона не садржи одредбу да се послови надзора из тачке 1) овог члана обављају као поверени послови (за разлику од других одредаба Закона у којима је изричито наведено који послови из одређене области се обављају као поверени), већ напротив, законодавац сва питања у области пољопривреде одређује као питања од покрајинског значаја, која, дакле, спадају у изворну надлежност АП Војводине.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 13. тачка 1) Закона није у сагласности са Уставом.

*10. Оцена одредаба члана 16. тачка 1), члана 18. тачка 1),  
чл. 19. и 21. Закона*

Оспореним одредбама члана 16. тачка 1), члана 18. тачка 1), чл. 19. и 21. Закона област водопривредне делатности, шумарства, лова и риболова су у целини одређене као питања од покрајинског значаја које АП Војводина,



у оквиру своје изворне надлежности, самостално уређује у складу са законом. Изузетак који је учињен у одредби члана 16. тачка 1) Закона, када је реч о водопривредној делатности, у суштини се не односи на област водопривреде, већ на област заштите животне средине, јер је прописано да АП Војводина уређује водопривредну делатност, осим у делу заштите вода од загађења ради заштите здравља људи, животињског и биљног света и заштите животне средине.

Уставни суд и у овом случају констатује да су области на које се односе оспорене законске одредбе утврђене у члану 183. став 2. тачка 2. Устава. Међутим, полазећи од ставова изнетих у делу V овог Образложења да из одредбе члана 177. став 2. Устава и уводне реченице одредбе члана 183. став 2. Устава произлази да се Уставом аутономној покрајини не преноси надлежност да у целини уређује области утврђене чланом 183. став 2. тач. 1. до 3. Устава, већ да се законом одређује која су то питања у овим областима од покрајинског значаја, због чега се њихово уређивање препушта аутономној покрајини, Уставни суд оцењује да одредбе члана 16. тачка 1), члана 18. тачка 1), чл. 19. и 21. Закона нису у сагласности са одредбама члана 177. Устава.

#### *11. Оцена одредаба члана 25. тач. 1) и 5) Закона*

11.1. Оспореном одредбом члана 25. тачка 1) Закона одређено је да АП Војводина уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине за територију АП Војводине, чиме је цела област заштите животне средине из члана 183. став 2. тачка 2. Устава пренета у изворну надлежност аутономне покрајине.

Полазећи од претходно изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 25. тачка 1) Закона није у сагласности са Уставом.

11.2. Одредбу члана 25. тачка 5) Закона, којом је као један од изворних послова АП Војводине предвиђено да врши контролу и заштиту коришћења природних ресурса и добара на територији АП Војводине, предлагач оспорава наводећи да ова одредба није у сагласности са чланом 87. став 1. Устава према коме су природна богатства у државној својини, те стога само Република може да одлучује о њиховом коришћењу, из чега следи да аутономна покрајина не може вршити контролу над коришћењем имовине која је у државној својини, тим пре што је одредбом члана 87. став 3. Устава изричито утврђено да се природна богатства користе под условима и на начин предвиђен законом.

Поводом изнетих навода предлагача Уставни суд истиче да они неспорно стоје када се ради о својинским правима Републике као носиоца права над добрима која су у државној својини. Међутим, Уставни суд полази од тога да се одредбама члана 25. Закона уређују питања у којима је АП Војводина изворно надлежна у области заштите животне средине, па се у том смислу ни контрола коришћења и заштите природних ресурса и добара из тачке 5) овог члана не може односити, нити везивати за вршење својинског овлашћења, већ само на то да ли се „природни ресурси и добра“ користе у складу са прописаним мерама и процедурама заштите животне средине.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, под претходно изнетим условима и ограничењима, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 25. тачка 5) Закона.

### 12. Оцена одредаба члана 27. Закона

Одредбама оспореног члана 27. Закона предвиђено је да АП Војводина, преко својих органа, оснива јавно предузеће за управљање Националним парком Фрушка Гора.

Национални парк Фрушка Гора, као заштићено природно добро, сагласно одредби члана 10. став 1. Закона о јавној својини представља добро од општег интереса у јавној својини. У складу са чланом 87. став 1. Устава добра за које је законом одређено да су од општег интереса су у државној својини. Титулар државне својине је Република Србија.

Уставни суд истиче да питање оснивања јавног предузећа у овом случају није везано за преношење надлежности аутономној покрајини у одређеној области, јер природна богатства и добра од општег интереса нису ни обухваћена областима из члана 183. став 2. Устава, већ је реч о индиректном успостављању права својине аутономне покрајине над заштићеним природним добром које, сагласно закону, представља добро од општег интереса. Ово стога, што према одредбама Закона о јавној својини над добрима која користе јавна предузећа чији је оснивач АП Војводина успоставља право својине аутономне покрајине, што значи да по основу одредбе члана 72. овог закона АП Војводина постаје власник Националног парка Фрушка Гора. Уставни суд указује да се у време када је, према раније важећем Уставу, државна својина била једини облик јавне својине, није ни могло поставити питање да ли овлашћење за оснивање јавног предузећа у одређеној области има последице на својинске односе. Међутим, како је према Уставу од 2006. године јавна својина: државна својина – својина Републике Србије, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, то Закон о јавној својини, као закон *sedes materiae*, у делу којим уређује успостављање јавне својине Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, прописује: прво, да се на средствима која користи аутономна покрајина успоставља право јавне својине аутономне покрајине (члан 72. став 3) и, друго, да се под средствима из става 3. овог члана, између осталог, сматрају и добра која користе јавна предузећа чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина сагласно Закону о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а која им нису уложена, нити по овом закону могу бити уложена у капитал, осим добара која по закону могу бити искључиво у својини Републике Србије.

Како одредбе члана 87. Устава не остављају никаквог простора да се на природним добрима и добрима за које је законом одређено да су од општег интереса, законом или било којим другим правним актом, директно или индиректно, може успоставити било који други облик својине осим државне – својине Републике Србије, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 27. Закона нису у складу са Уставом.

### 13. Оцена одредбе члана 38. Закона

Одредбом члана 38. Закона предвиђено је да АП Војводина, преко својих органа, ближе уређује и обезбеђује остваривање права националних мањина на територији АП Војводине на образовање на матерњем језику, на свим нивоима образовања, у складу са законом.

И у односу на ову оспорену одредбу Уставни суд је најпре испитао да ли је област образовања једна од области у којој аутономна покрајина може имати изворних надлежности и утврдио да, сагласно одредби члана 183. став 2. тачка 3. Устава, просвета, дакле образовање, спада у области у којима се аутономној покрајини може пренети надлежност да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја. Такође, Уставни суд истиче да је одредбом члана 79. став 1. Устава припадницима националних мањина, као једно од права на очување посебности, зајемчено право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина, а да је ставом 2. члана 79. Устава утврђено да се, у складу са Уставом, а на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина. Полазећи од наведених уставних одредаба, Уставни суд је оценио да оспорена одредба није несагласна са Уставом, без обзира на то што, како предлагач указује, право припадника националних мањина везује за „образовање на свим нивоима образовања“, док уставна норма користи појам „школовање“. Наиме, иако Устав говори о „школовању“, под чиме се подразумева основно и средње образовање (које се стиче у основним и средњим школама), Устав, као што је речено, допушта аутономној покрајини да својим прописима, у складу са Уставом, а на основу закона, установи додатна права националних мањина, што би у овом случају било право и на високошколско образовање на свом (матерњем) језику. Међутим, Уставни суд наглашава да се одредбом члана 38. Закона одређује једна од изворних надлежности АП Војводине, што подразумева, са једне стране, да ближе уређивање овог права мора бити у складу са законима којима се уређују поједини нивои образовања у Републици Србији и, са друге стране, да остваривање сваког од додатних права која се у овој области покрајинским прописима обезбеди припадницима националних мањина на било ком нивоу образовања (на пример формирање одељења у основним или средњим школама са мањим бројем ученика од прописаног, обезбеђивање високошколског образовања на основним, мастер или докторским студијама и др.) значи да аутономна покрајина остваривање додатних права, као изворни посао који је уредила својим прописима у целини финансира средствима сопствених изворних прихода, сагласно одредби члана 184. став 1. Устава.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, под претходно изнетим условима и ограничењима, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 38. Закона.

14. *Оцена одредаба члана 53. тачка 1)  
и члана 58. Закона*

Одредбама чл. 53. и 58. Закона одређена су питања од покрајинског значаја која спадају у изворну надлежност АП Војводине у области социјалне заштите и, у оквиру ње, посебне заштите мајке и детета. Иначе, област социјалне заштите је обухваћена одредбом члана 183. став 2. тачка 3. Устава.

Оспореном одредбом члана 53. тачка 1) Закона прописано је да АП Војводина, преко својих органа, у области социјалне заштите, у складу са законом, уређује, у складу са својим материјалним могућностима, друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и повољније услове за њихово остваривање, као и друге облике социјалне заштите, ако је претходно у свом буџету за то обезбедила средства.

Оспореном одредбом члана 58. Закона је предвиђено да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, утврђује и обезбеђује додатна и допунска права и заштиту, односно виши степен заштите породице, права деце, трудница, мајки током породилског одсуства и самохраних родитеља са децом, у складу са Програмом демографског развоја АП Војводине, са мерама за његово спровођење.

Како је предмет уређивања оспорених законских одредаба у непосредној вези са остваривањем Уставом зајемчених права грађана на социјалну заштиту и Уставом зајемчене посебне заштите породице, мајке, самохраног родитеља и детета, Уставни суд је приликом испитивања сагласности ових одредаба са Уставом пошао од Уставом утврђене садржине наведених зајемчених права. Одредбама члана 69. Устава зајемчено је право на социјалну заштиту тако што је утврђено: да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства (став 1); да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују законом (став 2); 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 (став 3); да се инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа посебна заштита, у складу са законом (став 4); да се фондови социјалног осигурања оснивају у складу са законом (став 5). Одредбом члана 66. став 1. Устава је утврђено да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом. Из наведених одредаба Устава произлази да се сва права из области социјалне заштите и са њима повезана права из члана 66. Устава остварују у складу са законом, што значи да ова права могу бити прописана само законом. Сагласно томе, Република Србија је, према члану 97. тач. 2. и 8. Устава, надлежна да уреди и обезбеди (законом) остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности.

На основу изложеног, Уставни суд указује да се права из области социјалне заштите, као и посебна права породице, мајки, самохраних родитеља

и деце, могу уредити само законом, чиме се, између осталог обезбеђује и једнакост свих грађана у остваривању Уставом зајемчених права из ове области, чије се пружање, према самој одредби става 1. члана 69. Устава заснива на начелима социјалне правде, који незаобилазно значе и једнакост свих оних којима је неопходна друштвена помоћ. У том смислу, Уставни суд оцењује да оспорене одредбе нису у складу са Уставом у деловима којима, као изворну надлежност аутономне покрајине, предвиђају да ће АП Војводина преко својих органа, дакле актима ниже правне снаге од закона, уредити друга права, већи обим права од права утврђених законом у области социјалне заштите или друге облике социјалне заштите, као и да ће утврдити и обезбедити додатна и допунска права и заштиту појединих категорија становништва. У овом делу, оспорене одредбе су контрадикторне и саме себи, јер полазе од тога да се друга, додатна и допунска права и облици заштите уређују и обезбеђују у складу са законом, иако Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11), изричито прописује у којим случајевима и на који начин је могуће одступање од законом уређених права и начина пружања услуга социјалне заштите. Када је реч о овлашћењима аутономне покрајине Законом је предвиђено само једно дозвољено одступање везано за услуге социјалне заштите (чланом 40. Закона су дефинисане групе услуга које се пружају у оквиру социјалне заштите: смештај у дом, свратиште и др). Наиме, одредбом члана 57. Закона у ставу 1. је дато овлашћење министру надлежном за социјалну заштиту да пропише ближе услове и стандарде пружања и остваривања претходно уређених услуга социјалне заштите, али је у ставу 2. истог члана предвиђено да орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежан за социјалну заштиту може прописати примену виших стандарда и повољније услове за остваривање услуга које обезбеђује аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе. Са друге стране, Закон даје шира овлашћења јединицама локалне самоуправе, с обзиром на то да се и ради о питањима која су пре свега од локалног значаја, тако да јединице локалне самоуправе својим актима могу уредити пружање једнократне помоћи грађанима и породицама у новцу или натури (члан 110. Закона), односно могу уредити и друге врсте материјалне помоћи на својој територији (народне кухиње, субвенције и др) (члан 111. Закона).

Имајући у виду претходно наведено, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 53. тачка 1) Закона, у делу који гласи: „друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и“, у делу који гласи: „њихово“ и у делу који гласи: „као и друге облике“, није сагласна са одредбама члана 69. Устава, начелом једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. Устава и начелом јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава.

У односу на оспорену одредбу члана 58. Закона, Уставни суд је утврдио да ова одредба није у сагласности са одредбом члана 66. став 1. Устава и начелима из члана 4. став 1. и члана 21. Устава, у делу који гласи: „додатна и допунска права и заштиту, односно“.



### 15. *Оцена одредаба члана 64. Закона*

Оспореним одредбама члана 64. Закона одређена су питања која су, као питања од покрајинског значаја, у изворној надлежности АП Војводине у области науке и технолошког развоја.

Уставни суд констатује да област науке и технолошког развоја није једна од области која је утврђена чланом 183. став 2. Устава. Полазећи од заузетог става да је листа области у којима законом могу бити одређена поједина питања која су од покрајинског значаја, што значи области у којима може бити одређена изворна надлежност аутономне покрајине, закључена одредбама Устава, а који је детаљно образложен у делу V овог Образложења, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 64. Закона нису у сагласности са Уставом.

### 16. *Оцена одредаба члана 68. став 1. тач. 1) до 4) Закона*

Оспореним одредбама су одређена питања у којима АП Војводина има изворну надлежност у области енергетике. Како ни енергетика није област која је утврђена одредбама члана 183. став 2. Устава, Уставни суд је оценио да у овој области аутономној покрајини може бити само поверено, а не и пренето вршење појединих послова из надлежности Републике, те је стога утврдио да су и оспорене одредбе члана 68. став 1. тач. 1) до 4) несагласне са Уставом.

### 17. *Оцена одредаба члана 73. став 1. тач. 1) и 2) Закона*

Одредбама члана 73. Закона уређена су питања у којима АП Војводина има надлежност у области локалне самоуправе, при чему су питања из става 1. тач. 1) и 2) овог члана одређена као питања из изворне надлежности аутономне покрајине, док послове из става 1. тачке 3) члана 73, према ставу 2. истог члана Закона аутономна покрајина обавља као поверене. Оспореном одредбом члана 73. став 1. тачка 1) Закона предвиђа се да АП Војводина даје мишљење на предлоге за оснивање нових јединица локалне самоуправе, укидање или спајање постојећих, промену граница и седишта јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине, док се оспореном одредбом тачке 2) истог члана Закона одређује да АП Војводина врши надзор над законитошћу рада и аката органа јединица локалне самоуправе на њеној територији.

Одредбама члана 183. став 2. Устава област локалне самоуправе није утврђена као једна од области у којима аутономна покрајина може имати изворне надлежности, а што произлази и из Уставом утврђеног положаја јединица локалне самоуправе. Поред тога, Уставни суд указује да Законом о територијалној организацији Републике Србије није предвиђено ни да надлежни орган државне управе даје мишљење везано за било који облик промене територије јединице локалне самоуправе или промену њеног седишта, те да стога ово не би могао бити ни посао који се поверава аутономној покрајини.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 73. став 1. тач. 1) и 2) Закона, нису у сагласности са Уставом.



*18. Оцена одредаба члана 74. тач. 2) до 5) Закона*

Одредбама члана 74. Закона одређене су надлежности АП Војводине у „другим областима“, и то као изворне надлежности аутономне покрајине које обухватају: старање о остваривању људских права и права националних мањина и утврђивање додатних права у овој области (тачка 1)); остваривање сарадње с црквама и верским заједницама на територији АП Војводине и помагање њихове делатности које врше у јавном интересу (тачка 2)); уређивање и старање о остваривању и унапређењу политике у области равноправности полова у АП Војводини (тачка 3)); предлагање мреже судова на територији АП Војводине (тачка 4)); поверавање послова из своје надлежности националним саветима националних мањина у области културе, просвете и јавног информисања (тачка 5)); старање о обезбеђивању информација од јавног значаја (тачка 6)); обезбеђивање јавности рада покрајинских органа управе и организација чији је оснивач АП Војводина (тачка 7)).

Везано за одредбе члана 74. Закона у целини, Уставни суд најпре констатује да само за надлежност предвиђену одредбом члана 74. тачка 1) Закона постоји уставни основ и то у одредби члана 183. став 3. и члана 79. став 2. Устава. Следећа начелна констатација Уставног суда односи се на то да се поједина питања уређена чланом 74. Закона не могу сматрати надлежностима (тач. 2), 6) и 7)). У складу са тим Уставни суд налази да остваривање сарадње и помагање црквама и верским заједницама, како је то одређено оспореном одредбом тачке 2) члана 74. Закона, не може представљати надлежност АП Војводине у смислу правног значења овог појма, али, по оцени Уставног суда, оспорена одредба тиме није несагласна са Уставом само нема нормативну вредност.

Када је реч о оспореној одредби тачке 3) члана 74. Закона, њоме се, у једној области у којој Уставом није утврђена надлежност аутономне покрајине, предвиђа вођење политике од стране органа АП Војводине, што, сагласно претходно изнетим и образложеним ставовима Уставног суда, спорну одредбу чини по два основа несагласном са Уставом.

С обзиром на то да је општеприхваћен став, као што је у делу V овог Образложења изнето, да територијалним заједницама у оквиру унитарне државе није примерен било који вид „уплива“ у судску власт, дакле ни у организацију судске власти и с обзиром на то да је једно од основних начела судске власти према члану 142. став 1. Устава, да је судска власт у Републици Србији јединствена, што значи да није организована по принципу територијалних заједница, по оцени Уставног суда, нема уставноправног основа да аутономна покрајина има било какву надлежност у вези организације судског система у Републици. Стога је Уставни суд оценио да оспорена одредба тачке 4) члана 74. Закона није сагласна са Уставом.

Коначно, у односу на оспорену одредбу члана 74. тачка 5) Закона Уставни суд наглашава да је поверавање послова вид децентрализације државне власти, из чега следи да држава поједине послове из своје надлежности законом може поверити имаоцима јавних овлашћења, сагласно одредбама чл. 137. и 178. Устава, када је реч о аутономним покрајинама и јединицама

локалне самоуправе. Са друге стране, према изричитој одредби члана 178. став 2. Устава, аутономна покрајина поједина питања из своје (изворне) надлежности може поверити само јединицама локалне самоуправе. У складу са изнетим, Уставни суд је утврдио да је поверавање појединих послова из надлежности АП Војводине националним саветима националних мањина, како то предвиђа оспорена одредба тачке 5) члана 74. Закона, несагласно са Уставом.

На основу свега изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 74. тач. 3), 4) и 5) Закона нису у сагласности са Уставом, док је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 74. тачка 2) Закона.

### *19. Оцена одредаба члана 75. Закона*

Оспореним одредбама члана 75. Закона одређене су изворне надлежности АП Војводине у области планирања и спровођења Националног инвестиционог плана за територију АП Војводине, у оквиру кога се, у различитим областима, реализују развојни пројекти.

Полазећи од тога да је област развоја једна од области која је утврђена одредбама члана 183. став 2. Устава, те да питања која су одређена као надлежност аутономне покрајине оспореним законским одредбама, не излазе из оквира питања која су од покрајинског значаја, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредаба члана 75. Закона.

### *20. Оцена одредбе члана 76. став 1. Закона*

Одредбом члана 76. став 1. Закона, као изворна надлежност АП Војводине, предвиђено је ближе уређивање службене употребе језика и писама националних мањина на територији АП Војводине, у складу са законом.

Испитујући сагласност оспорене одредбе са Уставом, Уставни суд је пошао од одредбе члана 10. став 2. Устава, којом је, као једно од начела Устава, утврђено да се службена употреба других језика и писама (дакле језика који није српски и писма које није ћирилично) уређује законом, у складу са Уставом. Из наведене уставне норме следи да службена употреба језика и писама националних мањина не може бити предмет уређивања правног акта ниже правне снаге од закона, што наравно не значи да поједина питања не могу бити ближе уређена подзаконским актом, уколико за то постоји законски основ.

Уставни суд констатује да у нашем правном систему два закона уређују питање службене употребе језика и писама националних мањина – Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 1001/05 и 30/10) и Закон о заштити права националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02 и 57/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09). Одредбама чланова 11. оба закона детаљно је уређена службена употреба језика и писама националних мањина. У оба случаја законска решења предвиђају надлежност јединице локалне самоуправе на чијој

територији традиционално живе припадници националних мањина да, под законом прописаним условима, уведу равноправну службену употребу језика и писма националне мањине. Ниједан од ова два закона не предвиђа да ће се било које питање које се односи на службену употребу језика и писама националних мањина ближе уредити подзаконским актом. Закон о службеној употреби језика и писма у члану 11. став 5. садржи одредбу да ће се језици националних мањина који су у службеној употреби у раду органа аутономне покрајине утврдити њеним статутом.

Коначно, Уставни суд указује и на то да се, према одредби члана 190. став 3. Устава, општина (јединица локалне самоуправе) стара и о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да је службена употреба језика и писама на системски начин уређена Законом о службеној употреби језика и писма, односно да је као једно од права националних мањина, на истоветан начин уређена Законом о заштити права националних мањина, те да ови закони не садрже основ по коме би АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, ближе уредила службену употребу језика и писама националних мањина на територији аутономне покрајине. У овој области АП Војводина, у складу са законом, има само овлашћење да својим статутом утврди језике националних мањина који су у службеној употреби у раду њених органа.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 76. став 1. Закона није у сагласности са начелом јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава.

#### *21. Оцена одредбе члана 82. Закона*

Одредба члана 82. Закона, којом је прописано да АП Војводина, у складу са законом, уређује употребу назива АП Војводине у називу удружења, оспорена је у односу на одредбу члана 55. став 2. Устава, којом је утврђено да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом.

Везано за наводе предлагача, Уставни суд оцењује да се уређивање употребе назива АП Војводине у називу удружења не може сматрати одобрењем за оснивање удружења у смислу одредбе члана 55. став 2. Устава, те како уређивање овог питања АП Војводина врши у складу са законом (Законом о удружењима), Уставни суд не налази да је оспорена законска одредба несагласна са Уставом.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 82. Закона.

#### *22. Оцена одредбе члана 86. Закона*

Полазећи од тога да је оспореном одредбом прописано да ће АП Војводина када јединицама локалне самоуправе повери поједине послове из своје надлежности, надзор над обављањем поверених послова вршити сходном применом одредаба Закона о државној управи о овлашћењима надзорног органа, Уставни

суд не налази да, са уставноправног становишта, постоји било шта спорно везано за ову одредбу, те је стога, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 86. Закона.

## VII

С обзиром на све претходно наведено, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 45. тач. 1) и 14) 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“, престају да важе следеће одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09): одредбе члана 2. ст. 2. и 3, одредба члана 3. став 3. у делу који гласи: „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ и у делу који гласи: „и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“, одредба члана 4. став 1. у делу који гласи: „у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)“, одредба члана 4. став 5. у делу који гласи: „главни,“, одредба члана 5. став 3, одредба члана 9. став 1. у делу који гласи: „и законом“ и у делу који гласи: „односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја“, одредбе члана 9. ст. 3. и 4, одредба члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „и локалне самоуправе“, одредба члана 13. тачка 1), одредба члана 16. тачка 1), одредба члана 18. тачка 1), одредба члана 19, одредба члана 21, одредба члана 25. тачка 1), одредбе члана 27, одредба члана 53. тачка 1), у делу који гласи: „друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и“, у делу који гласи: „њихово“ и у делу који гласи: „као и друге облике“, одредба члана 58. у делу који гласи: „додатна и допунска права и заштиту, односно“, одредбе члана 64, одредбе члана 68. став 1. тач. 1) до 4), одредбе члана 73. став 1. тач. 1) и 2), одредбе члана 74. тач. 3), 4) и 5) и одредба члана 76. став 1. Закона.

Одлука ПУз-353/2009 од 10. јула 2012. године (,Службени гласник РС“, број 67/12)

### **Закон о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01) – члан 3. став 1.**

Уређивање стопе затезне камате применом стопе конформне методе

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01), у делу који гласи: „применом конформне методе“, није у сагласности са Уставом.

2. Одбацује се иницијатива за оцену уставности Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СФРЈ“, број 57/89) и Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 32/93).

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01), у делу којим се предвиђа обрачун затезне камате конформном методом. Иницијатори сматрају да се оспореном одредбом члана 3. став 1. Закона наведеног у тачки 1, у делу којим се предвиђа да се обрачун затезне камате врши применом конформне методе повређује начело једнакости и равноправности лица пред законом, у смислу одредбе члана 21. ст. 1. и 3. Устава Републике Србије. Поред овога, по мишљењу иницијатора, оспорено прописивање је супротно начелима и појединим одредбама Закона о облигационим односима, из разлога што се ради о валористичкој методи која подразумева обрачун камате на камату, јер је на почетку обрачунског периода несразмерно мала, да би се у току обрачунског периода сразмерно повећавала и на крају тог периода постала несразмерно велика у односу на почетне износе, будући да се перманентно обрачунава на доспелу камату која улази у основицу за обрачун затезне камате. Подносилац иницијативе, која је поднета Уставном суду 22. априла 2009. године, износи мишљење да је за обрачун затезне камате прихватљивија пропорционална метода (тј. метода простог интересног рачуна), која подразумева да дужник који касни са испуњењем новчане обавезе за сваки део обрачунског периода (месец, дан) дугује исти износ камате. У овом смислу, иницијатор истиче да поднету иницијативу треба схватити као „допринос конструктивној правној расправи у циљу изналажења законитог метода за обрачун затезне и уговорне камате“. Са становишта оспоравања уставности обрачунавања камате применом конформне методе, поменути иницијатор наводи „да не постоји уставни, односно законски основ за увођење конформне методе за обрачун затезних камата“. По мишљењу иницијатора, Закон о висини стопе затезне камате може имати само допунски карактер у односу на Закон о облигационим односима, а приписивање камате главном дугу у току обрачунског периода (тзв. капиталисање главнице) није у сагласности са начелима из Закона о облигационим односима, и то: монетарног номинализма, забране анатоцизма, поштења и савесности, забране злоупотребе права, лимиту камата, природи затезне камате и начелу одштетног права. Такође, иницијатор сматра да конформна метода производи одређене ефекте који су супротни одредбама члана 399. ст. 1. и 3. и члана 400. ст. 1. и 2. Закона о облигационим односима, наводећи одређене разлоге правне, економске и моралне природе. Поред овога, иницијатор истиче да је законодавац прекорачио своја овлашћења тиме што је оспореним Законом прописао конформни метод за обрачун затезне камате, будући да је одредбом члана 277. став 1.

Закон о облигационим односима предвиђено да дужник који задоцни са испуњењем новчане обавезе дугује поред главнице и затезну камату по стопи утврђеној савезним законом. Из наведеног разлога, иницијатор оспорава и „законитост увођења конформне методе“, наводећи да каматна стопа не конзумира метод обрачуна камате. У иницијативи се, такође, указује да је Одлуком о начину обрачуна, наплате и плаћања камате Народној банци Србије („Службени гласник РС“, бр. 63/04 и 29705) прописан пропорционални метод за обрачун камата на потраживања Народне банке Србије, те се наводи да, са становишта уставног начела равноправности и једнакости лица пред законом, у смислу члана 21. ст. 1. и 3. Устава, није прихватљиво да банке имају повољнији положај када су повериоци физичких и правних лица (тј. својих клијената), него када су дужници из послова са Народном банком Србије. Иницијатор истиче да на тај начин банке од својих дужника наплаћују камате применом конформне методе, а своје обавезе по истом основу према Народној банци измирују применом пропорционалне методе, што оцењује као неправично решење.

У иницијативи поднетој Уставном суду 15. августа 2011. године, поред оспоравања наведеног дела одредбе члана 3. Закона са становишта одредаба члана 21. Устава Републике Србије, износи се мишљење да конформна метода омогућава својеврсни вид злоупотребе приликом обрачуна, будући да у себи садржи зарачунату камату на камату (тзв. анатоцизам), која према члану 400. Закона о облигационим односима није дозвољена, а крајњи исход таквог обрачуна, према мишљењу овог иницијатора, је губитак права на имовину гарантованог чланом 58. Устава, јер овакав начин обрачуна затезне камате угрожава егзистенцију грађанина. Иницијатор истиче да ниједна земља у окружењу и Европској заједници не прописује конформну методу за израчунавање затезне камате, већ само референтну или основну каматну стопу, као и да Директива 2000, 35/ЕС, која је унета у законодавства 27 држава чланица Европске заједнице, одређује да је стопа затезне камате референта стопа каматне стопе коју одређује Европска централна банка и обрачунава се обичном, а не конформном методом и износи 8%. По мишљењу овог иницијатора, оспорена одредба Закона, у делу којим се предвиђа каматни обрачун применом конформне методе, је неправична и непрецизна, будући да грађанин на основу њене формулације није у могућности „да изврши тачан обрачун својих будућих обавеза пре ступања у одређени уговорни однос“.

## II

Уставни суд је, сагласно Закључку са седнице од 3. фебруара 2011. године, доставио иницијативу од 22. априла 2009. године Народној скупштини на мишљење 18. фебруара 2011. године. Законодавни одбор Народне скупштине доставио је мишљење Уставном суду поводом поднете иницијативе 19. јануара 2012. године у коме се, поред осталог, истиче да у затезној камати никада није била садржана санкција због доцње у плаћању, већ је само прописана минимална фиксна стопа од 0,5% месечно. Наводи се да је суштина



оспореног законског решења у томе да се дужници не оптерете у пуном износу, али да је нужно прописати камату која представља минималну али правичну накнаду повериоцима у случајевима када нису могли да се наплате због неблагоприятног поступања дужника у складу са његовим обавезама. Законодавни одбор сматра да се код обрачуна дуга применом конформне методе ради о правичном механизму обрачуна затезне камате, јер се утврђивање затезне камате врши месечно. Стога, исти одбор истиче да, уколико је потребно израчунати камату за краћи временски период од месец дана, применом пропорционалне методе дужник би био у неповољнијем положају него у случају израчунавања затезне камате применом конформне методе. Законодавни одбор је мишљења да је примена конформне методе за обрачун затезне камате за период дужи од месец дана нужна, јер не би било правично да се врши просто сабирање камате по месецима за које дужник није измирио своју обавезу, осим у случају да је дужник на крају обрачунског периода (месеца) извршио плаћање затезне камате повериоцу и да је средства по основу камате ставио на располагање повериоцу. Такође, изражава мишљење да је оспорени део одредбе члана 3. Закона у сагласности са одредбом члана 21. став 1. Устава, образлажући своје мишљење тиме да је конформни метод обрачуна камате прописан како би се на правичан начин и у једнаки положај ставили поверилац и дужник. Такође, по мишљењу Одбора, одредба члана 3. Закона није у супротности ни са одредбом члана 277. став 1. Закона о облигационим односима којом је прописано да дужник који задоцни са испуњењем новчане обавезе дугује поред главнице и затезну камату по стопи утврђеној савезним законом. Истиче се да је Законом за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора у члану 20. став 1. прописано да се савезни закони и други савезни прописи из области које су према Уставној повељи у надлежности државне заједнице Србија и Црна Гора примењују као правни акти државне заједнице Србија и Црна Гора, осим у деловима који су у супротности с одредбама Уставне повеље. Одбор сматра да оспорена одредба члана 3. Закона није у супротности ни са одредбом члана 39. став 1. Закона о облигационим односима, јер се оспореном одредбом прописује затезна камата за случај доцње дужника, а не прописује се висина редовне камате која је уговорена између повериоца и дужника. Такође, истиче се да одредба члана 399. Закона о облигационим односима не уређује питање обрачуна конформном или пропорционалном методом, а да члан 400. истог закона уређује питање уговорне камате, док оспорена одредба Закона уређује само затезну камату за случај доцње.

### III

Уставни суд је 23. фебруара 2012. године оценио да се основано поставља питање уставности оспореног дела одредбе члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01), па је донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности овог дела оспорене одредбе наведеног Закона, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11). Наведено Решење Уставни

суд је доставио Народној скупштини 22. марта 2012. године ради давања одговора на покренута уставноправна питања, али како у остављеном року, а ни накнадно, одговор није добијен, Уставни суд је одлучио да настави поступак, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Закон о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01) био донет као закон Савезне Републике Југославије и да је постао саставни део позитивног правног система Републике Србије, јер се на основу одредбе члана 64. став 2. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, од дана ступања на снагу Уставне повеље примењује као републички закон. Оспореном одредбом члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01) прописано је да се обрачун дуга увећаног за затезну камату врши тако да се фиксна стопа од 0,5% множи износом главног дуга увећаног за камату по стопи из члана 2. тачка 1. овог закона, применом конформне методе. Одредбом члана 2. Закона, на коју упућује оспорена одредба члана 3. став 1. Закона, било је предвиђено да се стопа затезне камате састоји од месечне стопе раста цена на мало (тачка 1) и фиксне стопе од 0,5% месечно (тачка 2). Уставни суд је констатовао да је у току поступка пред Судом тачка 1. члана 2. наведеног закона измењена, ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о висини стопе затезне камате („Службени гласник РС“, број 31/11), тако што су чланом 2. овог закона речи: „стопа раста цена на мало“ замењене речима: „стопа раста потрошачких цена“.

Уставом Републике Србије утврђено је: да је Република Србија 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 је владавина права основна претпоставка Устава и да је правни поредак јединствен (члан 3. став 1. и члан 4. 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 се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, монетарни и банкарски систем, својинске и облигационе односе (члан 97. 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).

Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93) уређени су облигациони односи који настају из уговора, проузроковања штете, стицања без основа, пословодства без налога, једностране изјаве воље и другим законом утврђених чињеница (члан 1). Стране у облигационим односима могу бити

физичка и правна лица (члан 2), и слободне су да у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја своје односе уреде по својој вољи (члан 10. Закона). Затезна камата уређена је одредбама чл. 277. до 279. Закона о облигационим односима, тако што је прописано да дужник који задоцни са испуњењем новчане обавезе дугује, поред главнице, и затезну камату по стопи утврђеној савезним законом (члан 277. став 1). Овим законом су прокламована одређена општа начела када су у питању новчане обавезе међу којима су: начело монетарног номинализма којим је одређено да кад обавеза има за предмет своту новца, дужник је дужан исплатити онај број новчаних јединица на који обавеза гласи, изузев кад закон одређује што друго (члан 394); забрана анатоцизма (обрачун камате на камату) према коме је, у материји уговорних камата, ништава одредба уговора којом се предвиђа да ће на камату, када доспе за исплату, почети тећи камата, ако не буде исплаћена, с тим да се ово не односи на кредитно пословање банака и других банкарских организација (члан 400. ст. 1. и 3), а у материји затезних камата да на доспелу, а неисплаћену уговорну или затезну камату, као и на друга доспела повремена новчана давања не тече затезна камата, изузев кад је то законом одређено (члан 279); начело одштете према коме поверилац има право на затезну камату без обзира на то да ли је претрпео какву штету због дужникове доцње, а ако је штета коју је поверилац претрпео због дужниковог задоцњења већа од износа који би добио на име затезне камате, он има право захтевати разлику до потпуне накнаде штете (члан 278).

Важећом Одлуком о начину обрачуна, наплате и плаћања камате Народне банке Србије („Службени гласник РС“, број 45/11) прописано је: да Народна банка Србије на кредите и друге пласмане, као и на друга потраживања Народне банке Србије и на средства која су код ње депонована обрачунава камату једном месечно, за претходни месец, најкасније пет дана после истека месеца, а плаћа је у року од осам дана после истека месеца за који је камата обрачуната (тач. 2. и 3); да Народна банка обрачунава камату, у смислу ове одлуке, за број дана коришћења кредита, односно депоновања средстава у обрачунском периоду у односу на константан број дана у години (360 дана), применом простог интересног рачуна од сто (тачка 5). Даном ступања на снагу ове одлуке, према тачки 12. исте одлуке, престала је да важи Одлука о начину обрачуна, наплате и плаћања камате Народне банке Србије („Службени гласник РС“, др. 53/04, 29/05, 8/07, 35/08, 52/08 и 12/10), на коју се позивају иницијатори.

Полазећи од суштине навода иницијатива, одредаба Устава које су од значаја за оцену уставности оспореног дела одредбе члана 3. Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01), као и начела и законских решења садржаних у Закону о облигационим односима, у поступку пред Уставним судом отворило се више спорних уставноправних питања. У вези основног спорног питања да ли постоји валидан уставни и законски основ за увођење конформне методе за обрачун затезне камате, Уставни суд налази да је одредбом члана 277. став 1. Закона о облигационим односима прописано да се стопа затезне камате прописује посебним савезним

законом. На основу језичког тумачења наведене одредбе произлази, према оцени Суда, да је Законом о висини стопе затезне камате могла бити прописана само висина каматне стопе, али не и метод обрачуна затезне камате, а на то упућује и сам назив овог закона Истовремено, Уставни суд налази да је одредбом члана 279. став 1. Закона о облигационим односима забрањено да се на доспелу, а неисплаћену уговорену или затезну камату, као и на друга доспела повремена новчана давања обрачунава затезна камата, изузев када је то законом одређено. Међутим, у ситуацији када се затезна камата обрачунава конформном методом за обрачунски период који је дужи од периода за који је прописана стопа затезне камате, у пракси се тада доспела камата за период прописане каматне стопе приписује главном дугу и тако чини основицу за обрачун камате у наредном периоду по важећој каматној стопи за тај месец. Оваква примена конформне методе у материји обрачуна затезне камате значи да приписивање камате главници представља у поменутиим случајевима обрачун камате на камату, што је супротно начелу забране анатоцизма прописаног одредбом члана 279. став 1. Закона о облигационим односима. С друге стране, Уставни суд налази да Закон о висини стопе затезне камате не садржи ниједну одредбу којом би на изричит и недвосмислен начин било предвиђено обрачунавање камате на камату, већ је овим законом прописана само месечна каматна стопа и одређено да се обрачун камате врши конформном методом. Како оспореним делом одредбе члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате није прописано да у времену дужем од периода за који је одређена каматна стопа постоји могућност даљег обрачунавања камате применом ове методе, ова законска недореченост има за последицу да се тумачи тако да се обрачун затезне камате применом ове методе врши и по истеку периода за који је одређена стопа затезне камате. На овај начин оспореним делом наведене одредбе Закона се суспендује генерално правило из Закона о облигационим односима о забрани анатоцизма у материји обрачуна камата, а искључује се и примена других основних правних начела садржаних у Закону о облигационим односима (начело монетарног номинализма, начело лимита камате, забране злоупотребе права), као и других општих правних принципа и темељних вредности заштићених Уставом (принцип владавине права, социјалне правде, правне сигурности и др.), чиме се повређује начело јединства правног поретка утврђено одредбама члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава који налаже међусобну усклађеност правних прописа. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да је уређивањем висине затезне камате применом конформне методе законодавац прекорачио границе и садржину својих овлашћења прописаних императивном одредбом члана 277. став 1. Закона о облигационим односима, те да не постоји одговарајући правноваљани уставни и законски основ за увођење и примену конформне методе на начин како је то учињено оспореним делом одредбе члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате.

Такође, ценећи основаност навода поднетих иницијатива, Суд оцењује да се оспореном законском регулативом повређује и уставно начело

забране дискриминације по било ком основу и једнакости свих пред Уставом и законом, у смислу одредаба члана 21. ст. 1. и 3. Устава, будући да је предвиђен различит начин каматног обрачуна за потраживања које банке имају према својим клијентима – физичким и правним лицима (примена конформне методе), у односу на ситуацију када се обрачунава камата на дугове по истом основу када су банке клијенти Народне банке Србије (примена методе простог интересног рачуна). Такво разликовање правног статуса дужника који се налазе у истој правној ситуацији (дужничкој доцњи), према оцени Суда, нема објективног и рационалног оправдања. Поред овога, Уставни суд констатује да је за једну врсту дужника који се налазе у доцњи са исплатом дуга обрачун камате прописан законом, док је за другу врсту дужника (пословне банке које су у доцњи према Народној банци) начин обрачуна камате методом простог интересног рачуна прописан одлуком гувернера Народне банке. Уставни суд, такође, сматра да се оспореном регулативом повређује и уставно начело једнакости правног положаја субјеката на тржишту прописаног одредбом члана 84. став 1. Устава, јер се различитим методама каматног обрачуна банке као дужници према Народној банци Србије доводе у повољнији правни и економски положај у односу на остале субјекте (правна и физичка лица) када се задужују код истих банака.

Поред овога, имајући у виду смисао одредаба чл. 278. ст. 1. и 2. Закона о облигационим односима којима је прописано да поверилац има право на затезну камату без обзира на то да ли је претрпео какву штету због дужникове доцње, као и право на накнаду штете веће од износа који би добио на име затезне камате, Уставни суд сматра да се кроз обрачун затезне камате не може конституисати повериочево право на накнаду штете у већем износу од стварне штете. У супротном, законска затезна камата би се од претпостављене штете трансформисала у новчану казну чија висина знатно премашује претрпљену стварну штету због дужничке доцње.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је утврдио несагласност оспореног дела одредбе члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01), у делу који гласи: „применом конформне методе“ са Уставом, као у тачки 1. изреке, а сагласно одредби члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду..

Што се тиче захтева за оцену уставности Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СФРЈ“, број 57/89) и Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 32/93), Уставни суд је у спроведеном поступку констатовао да су оба закона престала да важе, и то Закон о висини стопе затезне камате („Службени лист СФРЈ“, број 57/89) 3. јула 1993. године, а Закон о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 32/93) 28. фебруара 2001. године. Полазећи од тога да је предметна иницијатива поднета Уставном суду 22. априла 2009. године, а да су наведени закони престали да важе назначених датума, Суд је утврдио да је иницијатива за оцену њихове уставности поднета по истеку рока од шест месеци од датума престанка њиховог важења. Пошто је иницијатива поднета Суду по истеку рока у коме Уставни

суд, сагласно одредби члана 167. став 5. Устава може ценити сагласност закона и других општих аката са Уставом по престанку њихове важности, Суд је у том делу иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 47. тачка 2. Закона о Уставном суду, одлучено је као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредба члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате наведеног у тачки 1. изреке, у делу који гласи: „применом конформне методе“, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УЗ-82/2009 од 12. јула 2012. године („Службени гласник РС“, број 73/12)

**Закон о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09)  
– члан 13. став 3. и чл. 150. до 154.**

**Прелажење имовине стечајног дужника у својину Републике Србије, повреда права на имовину, равноправност свих облика својине, начин обавештавања странке путем достављања акта, објављивање акта на огласној табли, повреда права на жалбу или друго правно средство и др.**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Утврђује се да одредба члана 13. став 3. у делу који гласи: „Ако по покрићу насталих трошкова преостану средства, та средства се уплаћују у буџет Републике Србије.“ и одредбе чл. 150. до 154. Закона о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09) нису у сагласности с Уставом.

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

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 13. став 3. и чл. 150. до 154. Закона о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09). Иницијатори изричито оспоравају наведене одредбе Закона о стечају у односу на одредбе члана 3. став 1, члана 18. ст. 1. и 2, члана 21, члана 32. став 1, члана 36. став 1, члана 51, члана 58. ст. 1. и 2, чл. 60, 84. и члана 86. став 1. Устава Републике Србије.

Оспоравајући одредбу члана 13. став 3. Закона о стечају, један од подносилаца иницијативе наводи да се оспорена одредба Закона односи на стечај



у коме је дужникова имовина недовољне вредности, али да ако по покрићу трошкова стечајног поступка из уновчене имовине дужника преостану средства, уплаћују се у буџет Републике Србије. По мишљењу иницијатора, оспореном одредбом Закона повређују се право на имовину утврђено чланом 58. Устава, начело равноправности учесника на тржишту утврђено чланом 84. Устава и начело равноправности свих облика својине утврђено чланом 86. Устава. Наиме, према наводима иницијатора, у случају закључења стечаја над имовином недовољне вредности, таква имовина се одузима без накнаде, а уплатом вишка средстава, по покрићу трошкова стечајног поступка, из уновчене имовине дужника у буџет Републике Србије, „држава се правно неосновано обогаћује на штету својих привредних субјеката, ставља се у повољнији положај у односу на остале учеснике на тржишту у приватним пословима које обавља (нпр. јавне набавке), а државна својина се повлашћује у односу на остале Уставом признате облике својине (приватна, задружна)“.

Подносиоци више иницијатива оспоравају уставност одредаба чл. 150. до 154. Закона о стечају наводећи да се оспореним одредбама повређују уставно право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 32. став 1. и члана 36. Устава, начело мирног уживања законито стечене имовине из члана 58. Устава, као и начело равноправности свих својинских облика из члана 86. Устава. Иницијатори наводе, између осталог, да није сагласно Уставу да се „неуплатом од суда одређеног износа“ има сматрати да не постоји правни интерес поверилаца и да се ради тога закључи стечајни поступак, као и да се у свим поступцима (судским, управним) достављање акта врши стављањем акта на огласну таблу тек онда када је лично достављање акта било безуспешно. С тим у вези, наводи се да у ситуацији када неки привредни субјекат треба да иде у стечај, несумњиво је да постоји велики број поверилаца о којима код стечајног дужника постоји евиденција, те стога, по мишљењу иницијатора, све одлуке суда у вези са покретањем поступка стечаја и његовог окончања морају бити достављене повериоцима. Према мишљењу иницијатора, оспорене одредбе чл. 150. до 154. наведеног Закона дискриминишу лица која нису у могућности да сnose високе трошкове предумја отварања стечајног поступка и доводе их у ситуацију да услед имовног стања не могу остварити своја потраживања по основу правичне накнаде за рад и пуноправну заштиту за случај престанка радног односа, јер „последницу неплаћања ових трошкова представља елиминисање инсолвентних привредних субјеката из правног промета уз национализацију њихове имовине“. Према наводима иницијатора, из садржине оспорених одредаба чл. 150. до 154. овог закона проистиче да држава у случају дуго-трајне инсолвентности дужника „не само што стиче имовину стечајног дужника, него не одговара ни за његове обавезе“. Наведеним Законом „држава се проглашава само за следбеника стечајног дужника у својству повериоца, а не и у својству дужника, па су дужникови дужници обавезни да испуне држави своје дугове према дужницима, али дужникови повериоци немају право да од ње намире своје тражбине које су имали према дужницима (осим ако су пре стечаја биле обезбеђене)“. Истиче се да у случају института

стечаја дуготрајне инсолвентности дужника није испуњен ни један услов за одузимање имовине (јавни интерес, накнада за одузету имовину), па је оспореним одредбама Закона омогућено да држава без накнаде присвоји приватну имовину и без обавезе да повериоцима намири њихове тражбине. Такође, према мишљењу иницијатора, начело равноправности свих својинских облика из члана 86. став 1. Устава повређује се, јер се оспореним одредбама Закона омогућава да се приватна својина стечајног дужника претвори у државну својину без његове сагласности, чиме се овим законом „надређује државна својина приватној“. Из наведених разлога, иницијатори сматрају да су оспорене одредбе Закона несагласне одредбама члана 58. став 1. Устава, наводећи да потраживање поверилаца према стечајном дужнику има за последицу право повериоца на део дужникове имовине, посебно онда када о том потраживању постоји пресуда суда у корист повериоца, јер такво потраживање представља својинско право повериоца и не може бити одузето или ограничено, осим у случају постојања јавног интереса, јер Устав „не познаје начин стицања имовине прелажењем“. Као разлоге науставности оспорених одредаба чл. 150. до 154. Закона иницијатори наводе и то да режим стечаја због дуготрајне инсолвентности стечајног дужника није временски ограничен, као и да „само недржавни повериоци сnose трошкове стечајног поступка, а не и држава као један од поверилаца“, чиме се повређује уставно начело забране дискриминације из члана 21. Устава, те да је „држава дужна да омогући судску заштиту потраживања поверилаца у стечају дуготрајно инсолвентног дужника, било у стечајном или извршном поступку“, чиме се врши повреда члана 36. Устава којим се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима. Такође, по мишљењу иницијатора, оспореним одредбама члана 153. Закона о стечају „изиграна“ су и основна начела из члана 32. став 1. Устава на тај начин што се „озакоњује“ судски поступак без присуства стечајних странака, без постојања правног интереса стечајних странака и без личног достављања решења о стечају. Према наводима иницијатора, оспореним одредбама чл. 150. до 154. Закона „изиграна“ су и основна начела садржана како у члану 58. став 2. Устава, тако и у члану 1. Првог протокола уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05).

Један од иницијатора затражио је од Уставног суда да обустави извршење појединачног акта, односно радње предузете на основу оспорених одредаба Закона о стечају.

Уставни суд је сагласно Закључку са седнице Суда одржане 20. октобра 2011. године, доставио наведене иницијативе на мишљење Народној скупштини. Будући да Народна скупштина у остављеном року од 45 дана, а ни накнадно, није доставила тражено мишљење, поступак је настављен, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11).

У поступку утврђивања основности иницијатива за покретање поступка за оцењивање уставности одредаба члана 13. став 3, друга реченица

и чл. 150. до 154. Закона о стечају, Уставни суд је оценио да се основано поставља питање уставности наведених одредаба Закона, па је 29. марта 2012. године донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности ових одредаба Закона о стечају, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду. Наведено Решење Уставни суд је доставио Народној скупштини 27. априла 2012. године ради давања одговора, али како у остављеном року, а ни накнадно одговор није добијен, Суд је одлучио да настави поступак, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је одредбом члана 13. став 2. Закона о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09) предвиђено да ако се утврди да је имовина стечајног дужника мања од висине трошкова стечајног поступка или да је имовина стечајног дужника незнатне вредности, стечајни поступак се закључује без одлагања. Одредбом члана 13. став 3. Закона о стечају прописано је да ће у случају из става 2. овог члана стечајни судија решењем о закључењу стечајног поступка наложити стечајном управнику да уновчи имовину стечајног дужника и оствареним средствима покрије настале трошкове, а оспореном другом реченицом овог става предвиђено је да, ако по покрићу насталих трошкова преостану средства, та средства се уплаћују у буџет Републике Србије.

Оспореним одредбама чл. 150. до 154. Закона прописан је посебан поступак у случају дуготрајне неспособности за плаћање, и то: обавештење и покретање стечајног поступка (члан 150), рок за уплату предујма (члан 151), расправа о отварању стечајног поступка (члан 152), решење о отварању и закључењу стечајног поступка (члан 153) и поступање са имовином стечајног дужника (члан 154).

Оспореним одредбама члана 150. Закона прописано је: да је организација која спроводи поступак принудне наплате у обавези да једном месечно, и то последњег дана у месецу са пресеком стања на тај дан, свим судовима надлежним за спровођење стечајног поступка, достави обавештење о правним лицима са њихове територије која су обуставила сва плаћања у непрекидном трајању од најмање годину дана (став 1); да се ова обавеза не односи на правна лица која су у поступку реструктуирања у складу са прописима којима се уређује поступак приватизације (став 2); да обавештење из става 1. овог члана организација која спроводи поступак принудне наплате објављује у једном високо тиражном дневном листу који се дистрибуира на целој територији Републике Србије и на својој интернет страници (став 3); да по пријему обавештења стечајни судија по службеној дужности доноси решење о покретању претходног стечајног поступка у коме се утврђује и постојање правног интереса поверилаца за спровођење стечајног поступка (став 4).

Оспореним одредбама члана 151. Закона прописано је: да ће стечајни судија решењем о покретању претходног стечајног поступка одредити висину предујма из члана 59. став 1. овог закона и рок од 60 дана од дана објављивања решења у коме повериоци или стечајни дужник могу тражити

спровођење стечајног поступка и положити предујам (став 1); да се решење из члана 150. став 4. овог закона објављује на огласној табли суда и против њега није дозвољена жалба (став 2).

Према одредбама члана 152. Закона, ако у року из члана 151. став 1. овог закона буде уплаћен предујам, стечајни судија без одлагања заказује рочиште ради расправљања о постојању стечајног разлога за отварање стечајног поступка (став 1) и у том случају на даљи ток поступка се примењују одредбе овог закона о отварању и спровођењу стечајног поступка (став 2), а ако предујам не буде уплаћен у року из члана 151. став 1. овог закона сматраће се да не постоји правни интерес поверилаца и стечајног дужника за спровођење стечајног поступка (став 3).

Оспореним одредбама члана 153. Закона прописано је: да у случају из члана 152. став 3. овог закона стечајни судија доноси решење којим – 1) отвара стечајни поступак над дужником, 2) утврђује испуњеност стечајног разлога трајније неспособности плаћања, 3) утврђује да не постоји интерес поверилаца и стечајног дужника за спровођење стечајног поступка, 4) закључује стечајни поступак (став 1); да се решење из става 1. овог члана објављује на огласној табли суда и доставља регистру привредних субјеката (став 2); да на решење из става 1. овог члана жалбу могу изјавити стечајни дужник и повериоци у року од 30 дана од дана објављивања решења на огласној табли суда (став 3).

Оспореним одредбама члана 154. Закона прописано је: да се решење из члана 153. став 1. овог закона по правноснажности доставља надлежном органу који води регистар привредних субјеката, односно други одговарајући регистар и представља основ за брисање истог регистра (став 1); да имовина стечајног дужника прелази у својину Републике Србије, чиме се не дира у раније стечена права обезбеђења и приоритетног намирења поверилаца на предметној имовини, а да Република Србија не одговара за обавезе стечајног дужника (став 2); да Република Србија може ступити уместо стечајног дужника у парницу која се води по његовој тужби за наплату потраживања или предају ствари (став 3); да се имовином из става 2. овог члана управља и располаже у складу са законом којим се уређује управљање и располагање средствима у својини Републике Србије (став 4); да ће у случају да заинтересовано лице поднесе предлог из члана 149. став 1. овог закона у погледу имовине дужника над којим је поступак стечаја закључен у складу са чланом 153. овог закона, стечајни судија такав предлог одбацити услед непостојања правног интереса (став 5).

### III

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које иницијатори оспоравају наведене одредбе Закона, утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима (члан 3. став 1); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, а да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење

појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да 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 свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују и право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом (члан 51); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу Закона, а 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 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 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); да се јемче приватна, задружна и јавна својина, те да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединица локалне самоуправе, као и да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 86. став 1).



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 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 је правни поредак Републике Србије јединствен и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 4. став 1. и члан 194. ст. 1. и 3).

Чланом 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода гарантовано је право на имовину, тако што је предвиђено да свако физичко или правно лице има право на неометано уживање своје имовине, а да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права (став 1), те 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 (став 2).

#### IV

У спроведеном поступку, полазећи од наведених одредаба Устава и суштине навода иницијатора, Уставни суд је утврдио да се оспореном одредбом члана 13. став 3, друга реченица Закона о стечају, која се односи на стечај недовољне вредности као врсту стечаја и има за последицу одузимање имовине стечајног дужника без накнаде у корист државе, повређује Уставом зајемчено право на имовину утврђено чланом 58. Устава, будући да, по оцени Суда, не постоји ваљани уставноправни основ, у смислу испуњености одговарајућег уставног услова за одузимање имовине стечајног дужника у корист државе (као што је: јавни интерес, намирне пореза и др.). Према схватању Суда, оспореном одредбом наведеног члана Закона не прописују се експропријација, национализација или било који други вид одузимања имовине на који би се евентуално могла односити одредба члана 58. став 2. Устава којом је у виду императивне норме утврђено да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Уставни суд је констатовао да, када је реч о тумачењу члана 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, који у суштини садржи идентичну одредбу као и члан 58. Устава, појам „јавног интереса“ има се тумачити екстензивно у смислу да је логично да национални законодавац има на располагању широк степен слободне процене овог појма као израз одређене економске и социјалне



политике коју води држава. Међутим, то не значи да држава на основу слободне процене може доносити законе по сопственом нахођењу који подразумевају тзв. произвољну конфискацију или национализацију, односно одузимање имовине власнику без било какве накнаде. Такође, у случајевима прелажења имовине стечајног дужника у својину државе нужно је да буде испуњен и захтев о постојању правичне равнотеже и пропорционалности између захтева општег интереса државе и захтева заштите основних права појединаца. Да би одређене мере које предузима држава испуниле услов пропорционалности, потребно је да такве мере буду неопходне у смислу да за испуњење одређеног циља не постоје други алтернативни, повољнији начини.

Поред изнетог, Суд оцењује да се оспореном одредбом члана 13. став 3, друга реченица Закона о стечају држава ставља у повољнији положај у односу на остале учеснике на тржишту, јер се државним присвајањем вишка имовине дужника у стечају недовољне вредности повлашћује државна својина у односу на остале Уставом признате облике својине (нпр. приватна, задружна) и тиме повређују уставни принципи једнакости положаја свих учесника на тржишту и равноправности свих облика својине из члана 84. став 1. и члана 86. став 1. Устава. Осим тога, одредбом члана 243. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11 и 99/11) прописано је да акционарско друштво одговара за своје обавезе целокупном имовином, због чега се оспореном законском одредбом крши и начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава.

Ценећи уставност оспорене одредбе члана 150. став 1. Закона, Суд је оценио да се прописивањем да се обавештење из члана 150. став 1. овог члана о правним лицима која су обуставила сва плаћања у непрекидном трајању од најмање годину дана, које доставља организација која спроводи поступак принудне наплате судовима надлежним за спровођење стечајног поступка, само објављује у једном високотиражном дневном листу и на интернет страници, (али не и доставља) повериоцима стечајног дужника, што има за последицу да стечајни судија по пријему обавештења, по службеној дужности доноси решење о покретању претходног стечајног поступка у коме се утврђује и постојање правног интереса повериоца за спровођење стечајног поступка, чини повреда права на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство (члан 32. став 1. и члан 36. Устава). Према оцени Суда, нормирањем да се решење из члана 153. став 1. овог закона објављује на огласној табли суда, односно да се странци не врши лично достављање акта којим се одлучује о њеном праву, обавези или на законом заснованом интересу, због чега објективно није у могућности да се упозна са садржином овог акта, доводи се у питање остваривање права на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство гарантованих одредбама члана 32. став 1. и члана 36. Устава. Уставна гаранција из члана 32. став 1. Устава подразумева да свако има право да се у судском поступку правично и у разумном року јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама и основаности

сумње која је била разлог за покретање судског поступка. Када је реч о стечајном поступку, ова уставна гаранција значи да се мора омогућити да независан, непристрасан и законом већ установљен суд правично и јавно расправи о правима и обавезама стечајног дужника која су предмет поступка и о основаности сумње која је била разлог за покретање стечајног поступка, као и да је целокупан поступак пред судом спроведен у складу са одредбама важећих процесних и материјалних прописа. Уставни суд налази да се стечајни поступак пред судом, по општим правилима стечајног поступка, покреће подношењем појединачног предлога који садржи правно релевантне податке, а не по службеној дужности стечајног судије по пријему обавештења организације која спроводи поступак принудне наплате, као што је то прописано оспореним одредбама члана 150. Закона о стечају. По мишљењу Суда, да би било који спор пред судом био јавно расправљен, уставни услов, у смислу члана 32. став 1. Устава, је да суд обезбеди присуство и могућност активног учешћа стечајног дужника о чијим правима и обавезама се расправља пред судом у смислу могућности предузимања одговарајућих радњи у судском поступку. Ова уставна гаранција, стога, искључује могућност да стечајни судија донесе решење којим се отвара и закључује стечајни поступак над дужником, без присуства и учешћа странака о чијим правима и обавезама се расправља и одлучује овим решењем. Сврха уставног јемства из члана 36. став 2. Устава је у томе да се сваком лицу на кога се односи одлука којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу обезбеди да објективно буде у могућности да против такве одлуке користи прописано, делотворно правно средство. Оваква могућност може постојати само уколико одлука буде на прописан начин у писменом облику лично достављена стечајном дужнику у поступку, како би он у законом прописаном року од дана пријема одлуке био у могућности да се упозна са садржином тог акта и уколико то жели, да изјави прописано правно средство против таквог акта. Поред овога, условљавањем плаћања одређеног новчаног износа у виду предујма и прописивањем да се, уколико не буде уплаћен у року из члана 151. став 1. овог закона, без позивања стечајног дужника и његових поверилаца и омогућавања њиховог присуства и учешћа у расправи у судском поступку, може сматрати да не постоји правни интерес поверилаца и стечајног дужника за спровођење стечајног поступка (како је предвиђено одредбом члана 152. став 3. Закона), повређује се одредба члана 32. став 1. Устава којим је зајемчено право на правично суђење. Ово из разлога што ни стечајном дужнику, ни стечајним повериоцима ни на који начин није правно релевантно стављено до знања да се покрећу било какве стечајне радње да би могли узети учешћа у том поступку, односно пријавити своја потраживања. Другим речима, то значи да није испуњен уставни услов који произлази из члана 32. став 1. Устава да суд у том расправљању обезбеди присуство и учешће странака о чијим се правима и обавезама расправља пред судом. У складу са тим, Уставни суд сматра да је остваривање права на жалбу против решења из члана 153. став 1. Закона потребно везати за

датум личног достављања решења странци, а не за датум објављивања решења на огласној табли суда, како би се омогућила реализација уставног јемства из члана 36. став 2. Устава.

Уставни суд је, такође, оценио да се прописивањем да се решење којим се закључује стечајни поступак објављује на огласној табли суда и доставља регистру привредних субјеката, као Законом предвиђеним начином достављања, а без претходног личног достављања странци тог решења, те одређивањем да на то решење жалбу могу изјавити стечајни дужник и повериоци у року од 30 дана од дана објављивања решења на огласној табли суда (како је то прописано оспореним одредбама чл. 153. и 154. Закона), поред повреде принципа из члана 32. став 1. и члана 36. Устава, повређују и основна уставна начела о непосредној примени људских и мањинских права и слобода из члана 18. став 2. Устава којим је уређено да се законом може прописати начин остваривања Уставом зајемчених права, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемчених права. Ово из разлога што од околности да ли ће и када странци бити извршено достављање акта зависи и правна могућност и рок за коришћење прописаног правног средства. Истовремено, ова лица се стављају у неравноправан положај са осталим стечајним дужницима, с обзиром на то да је одредбом члана 71. Закона о стечају прописано да се у општем стечајном поступку решење о отварању стечајног поступка доставља стечајном дужнику, чиме се повређује начело из члана 21. став 1. Устава којим се гарантује једнакост свих пред Уставом и законом. Оспореним одредбама члана 154. Закона о стечају, према оцени Суда, ограничава се право на имовину стечајних дужника и њихових поверилаца зајемчено одредбама члана 58. Устава, због објективне немогућности да реализују своја потраживања, укључујући и она која су заснована на правноснажним судским одлукама, будући да се оспореним одредбама ст. 2. и 3. овог члана омогућава „прелажење“ имовине стечајног дужника у својину државе, по сили закона, при чему држава не одговара за обавезе стечајног дужника, али може ступити на место стечајног дужника у парници која се води по његовој тужби за наплату потраживања или ствари (стечај због дуготрајне инсолвентности, односно неспособности за плаћање стечајног дужника као посебна врста стечаја), а да није испуњен ни један уставни услов за одузимање имовине предвиђен одредбама члана 58. Устава. То значи да отварањем и закључењем стечаја над тзв. неактивним правним лицима престаје њихов правни субјективитет брисањем из јавног регистра, а Република Србија, по сили закона, постаје власник целокупне имовине, односно, активе стечајног дужника, будући да држава не одговара за обавезе стечајног дужника. Штавише, код ове врсте стечаја, оспореним одредбама члана 154. Закона о стечају прописано је да уколико је стечајни дужник водио неку парницу према својим дужницима, њено вођење може да преузме држава у својству тужиоца. Такође, из оспорених одредаба овог члана Закона произлази и да поверилац који је пре стечаја започео парницу против стечајног дужника нема право да је настави након брисања

стечајног дужника у поступку против државе, јер она више није правни следбеник за његове дугове, односно потраживања његових поверилаца. Уставни суд налази да се наведеним одредбама Закона повређује и уставно начело равноправности свих својинских облика из члана 86. став 1. Устава, јер се повлашћује државна својина тако што имовина стечајног дужника по сили закона прелази без накнаде у државну својину. Оспореним нормирањем, према оцени Суда, повређује се и зајемчено право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. став 1. Устава и ускраћује судска заштита субјективних права која је свакоме зајемчена Уставом, јер се одузимање имовине у корист државе оправдава правном незаинтересованошћу поверилаца за стечај дуготрајно инсолвентног дужника, а не обезбеђује се судска заштита њихових имовинских права која произилазе из потраживања поверилаца.

## V

Оцењујући уставност оспорених одредаба Закона о стечају, полазећи од чињенице да су у међусобној корелацији и правно логичкој вези, као и да су правне ситуације на које се односе често и међусобно условљене, Уставни суд, анализирајући оспорена законска решења у целини, утврдио је несагласност свих оспорених одредаба Закона о стечају са Уставом, јер би због обима интервенције Суда правна егзистенција појединих одредаба изгубила сваки правни смисао.

Будући да је одредба члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којом се гарантује право на имовину, у суштинском смислу, истоветна одредби члана 58. Устава, то је Уставни суд извршио оцену само уставности оспорених одредаба наведеног Закона.

Уставни суд није улазио у оцену основаности осталих навода и разлога изнетих у свим поднетим иницијативама, будући да је оценио да не могу бити од утицаја на другачије одлучивање Суда у овој правној ствари.

Како је донео коначну одлуку у овој правној ствари, Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона наведеног у тачки 1. изреке, сагласно одредби члана 56. став 3) Закона о Уставном суду.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредба члана 13. став 3. у делу који гласи: „Ако по покрићу насталих трошкова преостану средства, та средства се уплаћују у буџет Републике Србије.“ и одредбе чл. 150. до 154. Закона о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09) престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

**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)  
– чл. 40. до 43. и 48.

**Право на откуп станова у својини грађана; положај власника станова  
на којима постоји право закупа на неодређено време**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Одбија се предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 40. до 43. и члана 48. 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, 26/01 и 101/05).

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 40, 41. и 46. Закона из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

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 члана 48. 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, 26/01 и 101/05) са Уставом Републике Србије и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Уставном суду поднете су и две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 40, 41. и 46. Закона.

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 по слову закона 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, као и члан 1. Протокола I Европске конвенције о људским правима, 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, јер се одредбама члана 58. Устава јемчи мирно уживање не само својине него и других имовинских права стечених на основу закона. Станарско право, односно право закупа на неодређено време, свакако представља имовинско право стечено на основу закона. У иницијативама се наводи да су оспорене одредбе Закона несагласне са одредбама чл. 18, 20, 21. и 58. Устава из разлога што су власници станова на којима постоји право закупа на неодређено време у неравноправном положају у односу на власнике станова на којима такво право не постоји, те да законско ограничење права власништва у овом случају није установљено у јавном интересу, већ да Закон штити приватне интересе грађана који нису чинили ништа да сами реше своје стамбено питање, те су стога оспорене одредбе Закона у супротности са одредбама Устава и Европске конвенције о људским правима, које гарантују право на мирно уживање имовине. Иницијатор, такође, наводи да рок из члана 46. став 2. Закона за подношење захтева за исељење носиоца станарског права општине и управни суд сматрају преклузивним, што је по мишљењу иницијатора противуставно.

Удружење корисника станова у приватном власништву из Београда, које је предлог поднело у време важења Устава Републике Србије од 1990. године, имало је својство предлагача, према одредби члана 128. став 2. тада важећег Устава, којом је било прописано да поступак пред Уставним судом покрећу државни органи, а други органи и организације могу га покренути кад оцене да су им права и интереси непосредно повређени актом чија се уставност и законитост оспорава.

Предлог за оцену уставности одредаба чл. 40. до 43. и члана 48. Закона, поднет је пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11). Како је одредбом члана 112. Закона о Уставном суду 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, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 и 101/05) прописано је:

– да носилац станарског права, односно закупац стана на неодређено време који то право има на стану у својини грађана (у даљем тексту: носилац станарског права на стану у својини грађана), од дана ступања на снагу овог закона наставља са коришћењем тог стана у складу са одредбама чл. 30. до 39. овог закона, те је власник стана чији се стан користи под условима из става 1. овог члана (у даљем тексту: власник стана) има права и обавезе носиоца права располагања, у складу са одредбама овог закона, осим обавезе да омогуће откуп тог стана по одредбама овог закона (члан 40);

– да власник стана може тужбом код надлежног суда да захтева исељење носиоца станарског права из његовог стана и предају тог стана, односно дела стана на коришћење, ако за исељење обезбеди носиоцу станарског права други стан по основу закупа на неодређено време, у складу са чл. 30. до 39. овог закона, да власник стана који је носилац станарског права на стану у друштвеној својини, односно који је закупац друштвеног стана, може тужбом надлежном суду да захтева стан који користи са носиоцем станарског права на стану у његовој својини, да тужбу из става 2. овог члана за замену стана може да поднесе и носилац станарског права на стану у својини грађана, да стан за исељење из ст. 1, 2. и 3. овог члана треба да по величини, удобности и месту на коме се налази одговара стану из којег се исељава носилац станарског права, односно да му битно не погоршава услове, с тим што овај стан може да буде и мањи ако је одговарајући у смислу овог закона, да ће надлежни суд наложити замену стана, у смислу ст. 2. и 3. овог члана, ако је стан у коме станује власник одговарајући носиоцу станарског права, односно ако је стан у коме станује носилац станарског права одговарајући власнику стана, у смислу става 4. овог члана (члан 41);

– да је општина дужна да до 31. децембра 2000. године обезбеди стан за пресељење носиоца станарског права на стану у својини грађана, када захтев за пресељење поднесе власник који је тај стан стекао као усељив пре 26. децембра 1958. године, односно наследници тог власника, да право првенства за обезбеђење стана за пресељење носиоца станарског права има лице које нема решену стамбену потребу на територији Републике, да стан за пресељење носиоца станарског права треба да буде одговарајући, у смислу члана 41. став 4. овог закона, да је општина дужна да средства прибављена од откупа станова приоритетно усмерава за изградњу нових станова, са наменом за решавање стамбених потреба лица која имају станарско право на становима у својини грађана, чије пресељење захтевају власници тих станова, да је општина дужна да прибављене станове приоритетно усмера-

ва за решавање стамбених потреба лица из става 3. овог члана, као и да ће општина донети, а најкасније до 31. марта 1993. године, програм изградње нових станова из средстава обезбеђених на начин утврђен у ставу 3. овог члана (члан 42);

– да ће општински орган надлежан за стамбене послове одбити захтев за обезбеђење стана за пресељење носиоца станарског права на стану у својини грађана – 1. ако утврди да су се стекли услови за отказ уговора о коришћењу стана одређени овим законом, 2. ако утврди да је власник откупио стан у друштвеној својини по овом закону или по Закону о стамбеним односима који је престао да важи даном ступања на снагу овог закона, или 3. ако утврди да је могућа замена стана између власника стана који користи стан са станарским правом, односно по основу закупа стана и носиоца станарског права на његовом стану, у складу са овим законом, те да ће се исељење носиоца станарског права на стану у својини грађана из тог стана у обезбеђени стан извршити по коначности решења у року од 30 дана од дана обезбеђења усељивог стана (члан 43);

– да ће се по захтевима поднетим за исељење носилаца станарског права из станова у својини грађана, по члану 37. Закона о стамбеним односима који је престао да важи даном ступања на снагу овог закона, по којима није донето првостепено решење, решавати по овом закону и да ако захтеви за исељење носиоца станарског права нису поднети у смислу става 1. овог члана, могу се поднети у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона (члан 46);

– да се на стану не може засновати нови сустанарски однос, а на раније засноване сустанарске односе и заштићене подстанаре сходно се примењују одредбе овог закона о закупу друштвеног стана, ако овим законом није друкчије одређено, да ће носилац права располагања испражњени део стана који је користио један од сустанара дати на коришћење преосталом сустанару, ако се тиме обезбеђује за тог сустанара одговарајући стан у смислу овог закона, да у случају да преостали сустанар користи део стана који је одговарајући у смислу овог закона, власник стана из става 2. овог члана претвориће испражњени део стана у засебну грађевинску целину, а ако то по прописима није могуће власник стана може тај део стана дати преосталом сустанару на коришћење, да власник стана у својини грађана може испражњени део стана који је користио један од сустанара да да на коришћење преосталом сустанару путем закупа или да испражњени део стана претвори у грађевинску целину у складу са прописима или може тај део стана да користи за смештај ствари, да власник стана у својини грађана може да откаже уговор о коришћењу стана преосталом сустанару, ако претходно за исељење тог сустанара обезбеди стан који одговара делу стана који је користио, да сустанар не може без пристанка другог сустанара да издаје у закуп део стана другом лицу, нити да га у свој део стана прими на становање, осим брачног друга, лица које је дужан по закону да издржава и лица које га негује и издржава, те да по тужби власника, односно сустанара у случајевима из овог члана одлучује надлежни суд (члан 48).

Уставом Републике Србије 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);

– *ga* 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, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати и да при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20);

– да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, 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 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 с Уставом (члан 97. тач. 2, 7, 8. и 17).

Чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода 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; 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.

По схватању Уставног суда, откуп станова, предвиђен одредбом члана 16. став 1. Закона, представља уређивање једног од облика у којем се остварује претварање средстава у друштвеној и државној својини у друге облике својине, које је било утврђено одредбом члана 59. став 1. Устава Републике Србије од 1990. године, о чему је Уставни суд изразио став у Одлуци IY-230/92 од 13. јула 2000. године („Службеном гласнику РС“, број 39/2000). Одредба члана 86. став 2. Устава Републике Србије од 2006. године, према којој се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом и одредба члана 97. тачка 7. Устава која утврђује овлашћење законодавног органа да уређује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине и друге економске и социјалне односе од општег интереса, су уставни основ да законодавни орган уреди својинске промене на оном делу средстава у друштвеној односно државној својини, који чине станови у тим облицима својине.

Када је реч о положају носиоца станарског права, односно закупца стана, треба имати у виду да станарско право није садржало право на откуп, већ само право трајног коришћења стана, које се стицало и престајало на начин и под условима утврђеним законом. Закон о становању увео је разлику у положају између носиоца станарског права, односно закупца на стану у друштвеној и државној својини коме је дата могућност откупа стана који користи под привилегованим (нетржишним) условима прописаним овим законом и носиоца станарског права, односно закупца стана у својини грађана, коме таква могућност није дата. Наиме, оспореним одредбама Закона гарантована су носиоцима станарског права, односно закупцима стана на неодређено време који то право имају на стану у својини грађана, она права коришћења стана која прописују одредбе чл. 30–39. Закона за станове у друштвеној и државној својини, док су за власнике таквих станова, утврђена права и обавезе носиоца права располагања, осим обавезе да омогуће откуп стана (члан 40); утврђена су овлашћења власника да, уз испуњење обавезе обезбеђивања другог одговарајућег стана, захтева иселење носиоца станарског права (члан 41), прописана је обавеза општине да до одређеног рока обезбеди стан за пресељење носиоца станарског права када такав захтев поднесе власник који је тај стан стекао као усељив пре 26. децембра 1958. године, односно његови наследници (члан 42), те утврђене правне ситуације у којима ће општински орган надлежан за стамбене послове, одбити захтев за пресељење носиоца станарског права (члан 43) Одредбама члана 48. Закона забрањује се заснивање нових сустанарских односа и регулише режим затечених сустанарских односа, односно режим у вези са коришћењем испражњеног дела сустанарског стана, у циљу стварања услова за престајање сустанарских односа као имовинских заједница које оптерећују коришћење

стана у различитим облицима својине. При томе је овим одредбама Закона заштићено право становања сустанара у том или другом одговарајућем стану, уз истовремено афирмисање овлашћења власника који је титулар приватне својине под теретом, у даљем коришћењу стана.

Уставни суд је нашао да постоји разлика у положају између носиоца станарског права, односно закупца на стану у друштвеној и државној својини коме је дата могућност откупа стана који користи под привилегованим (нетржишним) условима прописаним овим законом и носиоца станарског права, односно закупца стана у приватном власништву коме није дато право откупа стана који користи. Будући да Народна скупштина није доставила одговор и мишљење на тражење Уставног суда, објективно и разумно оправдање за наведено разликовање Уставни суд је могао потражити само у оспореним одредбама Закона о становању.

По схватању Уставног суда, наведена разлика постоји, пре свега, због различитих облика својине на овим двема категоријама станова. Наиме, откуп станова у друштвеној и државној својини својини, без обзира да ли су изграђени средствима која су издвајана као допринос на бруто личне дохотке, који је наменски опредељен за стамбену изградњу и у циљу решавања стамбених потреба запослених или су постали друштвена својина по другом основу као што су експропријација, национализација конфискација, представља један облик претварања дела друштвене и државне својине у приватну својину. С друге стране, станови у приватном власништву на којима постоји станарско право већ се налазе у приватној својини, па из тог разлога не могу бити предмет откупа. Стога је Уставни суд закључио да разлика између ове две категорије носилаца станарског права, односно купаца није дискриминаторска, јер постоји разумно и објективно оправдање да се не призна право откупа стана бивших носилаца станарског права на становима у приватном власништву како би се заштитило приватно власништво, јер би се, у супротном, омогућавањем откупа тих станова угрозила власничка права других особа, односно власници тих станова били би изложени принудној продаји својих станова. У том смислу је Европски суд за људска права у Стразбуру у Одлуци о допуштености захтева број 43447/98 од 16. марта 2000. године (Сорић против Хрватске), којом је као неоснован одбачен захтев подносиоца представке, изразио свој правни став поводом оцене сагласности оспорене одредбе Закона о продаји станова на којима постоји станарско право са чланом 14. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У образложењу наведене Одлуке Европског суда за људска права истакнуто је следеће: *„Суд њимећује да је њодносилац захтева увек био у њоложају значајно различитом од њоложаја особа чије је њправо на кујовину сѡјана на коме су раније имали сѡјанарско њправо њризнаѡио Законом о продаји станова на којима постоји станарско право. Док су те особе биле носиоци станарског права на становима у друштвеном власништву (без обзира на то јесу ли ти станови увек били у друштвеном власништву или су актима експропријације, национализације, конфискације или сличним актима претворени из приватног у друштвено власништво), подносилац*



захтева је *ab initio* био закупац стана у приватном власништву, (...). Надаље, будући да подносилац захтева станује у стану у приватном власништву, може се приметити да постоји легитимни интерес власника да им се заштити њихово власништво. *Када би особе у положењу подносиоца захтева имале право куповине стана у приватном власништву у којима станују, власници би били изложени принудној обавези продаје својих стана. Супротивно томе, особе које станују у становима у друштвеном власништву које имају право куповине стана, не угрожавају власничка права других особа, јер власништво тих стана није приватно. Разлика између бивших носилаца станарског права на становима у друштвеном власништву, која проистиче из њиховог права на куповину тих стана и особе у положењу подносиоца захтева није дискриминаторска, јер постоји разумно и објективно оправдање да се не призна то право бившим носиоцима станарског права на становима у приватном власништву како би се заштитило право власника тих стана. Стога разлика у поступању која произлази од искључења особа у положењу подносиоца захтева из категорије станара који имају право куповине стана у којима станују не представља дискриминацију у смислу члана 14. Конвенције“. Исти став изразили су Уставни суд Републике Хрватске у више решења о неприхватању предлога за покретање поступка за оцену сагласности Закона о продаји стана на којима постоји станарско право са Уставом Републике Хрватске (одлуке У-I-3254/2004 од 9. фебруара 2005. године, У-I-466/2006 од 29. септембра 2009. године и др) и Уставни суд Босне и Херцеговине у Одлуци АП-3955/08 од 17. децембра 2009. године.*

У погледу навода предлагача који се односе на повреду права на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона из члана 58. став 1. Устава Републике Србије и члана 1. Протокола I уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Уставни суд указује на конзистентну праксу Европског суда за људска права, према којој „имовина“ у смислу члана 1. Протокола I уз Европску конвенцију може бити или „постојећа имовина“ или „добра“ укључујући и потраживања у односу на која лице има бар „легитимно очекивање“ да ће их реализовати (*Peter Gratzinger i Eva Gratzingerova против Чешке Републике, Одлука о годивости број 39794/98 од 10. јула 2002. године*). У конкретном случају, право на откуп стана у приватном власништву трећих лица није предвиђено оспореним Законом, па се стога не може сматрати да постоји легитимно очекивање утемељено на закону да право на откуп стана представља њихову постојећу „имовину“ и у вези с тим Уставни суд наглашава да легитимно очекивање мора бити много конкретније од саме наде у откуп стана и мора бити засновано на законској одредби или на одређеном правном акту. Сходно наведеном, Уставни суд закључује да предлагач нема „оствариво потраживање“ које би представљало имовину у смислу члана 58. став 1. Устава Републике Србије и члана 1. Протокола I уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је након спроведеног поступка оценио да предлог за утврђивање неуставности одредаба одредаба чл. 40.



до 43. и члана 48. Закона о становању није основан, па је донео одлуку о његовом одбијању, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Разматрајући иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 40, 41. и 46. Закона о становању, Суд је имао у виду да оспорене одредбе Закона уређују затечене правне ситуације које трају као последица правних односа који су засновани у ранијем правном систему, и да, у том смислу, права и терети у коришћењу станова у приватној својини који из њих произлазе, нису успостављени овим законом. Суд сматра да се, у ситуацији смене уставних режима одредбе овог закона које имају значење легализовања затеченог стања односа који су правно ваљано успостављени у уставном систему који је претходио Уставу од 1990. године, могу оценити несагласним са важећим Уставом само уколико је Устав сам непосредно или обавезивањем законодавца да то учини – прогласио престанак важења затеченог правног стања. Како Устав од 1990. године, за време чијег је важења донет оспорени Закон то није учинио, а ни Устав од 2006. године, законодавац је овлашћен да, извршавајући обавезу усклађивања затечених закона са Уставом, процени и одлучи, доношењем закона, поред другог и о динамици и поступку превођења затечених односа у режим односа какве за будуће, успоставља Устав. По налажењу Уставног суда, овим законским одредбама не доводе се у питање уставне гаранције из члана 58. Устава, јер се ради о ограничењу права својине проистеклог из претходних уставних система, за које је власнику као закуподавцу призната накнада у виду права на убирање закупнине. Уставни суд сматра да је наведено законско решење сагласно одредби става 3. члана 58. Устава, којом је предвиђено да се законом може ограничити начин коришћења имовине. У односу на одредбе члана 46. Закона које се оспоравају из разлога што, по наводима иницијатора, рок из члана 46. став 2. Закона за подношење захтева за исељење носиоца станарског права, општине и управни суд сматрају преклузивним, Уставни суд сматра да, у оквиру права уређивања односа на које је Уставом овлашћен, законодавни орган има овлашћење да прописује рокове за остваривање права, па и да у складу са циљем нормe одређује и преклузивне рокове.

С обзиром на наведено, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у поднетим иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 40, 41. и 46. Закона о становању, па је сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, решио да поднете иницијативе одбаци као неприхватљиве, одлучујући као у тачки 2. изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 14) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), Уставни суд је донео Одлуку.

**Закон 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)**  
**– члан 19, чл. 61. до 67. и чл. 69. и 70.**

**Услови за остваривање права на старосну пензију, утврђивање висине пензије**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 19, чл. 61. до 67. и чл. 69. и 70. 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).

2. Одбацује се захтев за оцењивање уставности одредаба члана 68. Закона из тачке 1.

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду су поднете две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 19. и чл. 61. до 70. 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). У првој иницијативи наведене одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању се оспоравају из разлога што се новим Законом уводе неповољнији услови осигураницима за остваривање старосне пензије, као и за утврђивање висине старосне и инвалидске пензије, јер је новим Законом „подигнута“ старосна граница за остваривање права на старосну пензију са 55 година на 60 година за жене и са 60 година на 65 година за мушкарце. Иницијатор наводи да су наведене одредбе Закона биле у супротности са одредбама Устава СРЈ и сада важећег Устава, и то са начелима владавине права и социјалне правде и забране дискриминације из чл. 1, 3. и 21. Устава. Иницијатор сматра да се ничим не може оправдати подизање старосне границе за остваривање права на старосну пензију и да је то „неуставно и неморално“, јер су „неоправдано испражњени пензијски фондови, па да би се могле исплатити пензије онима који су остварили пензије за време ранијег Закона,... старосна граница је подигнута за 5 година“. У допуни иницијативе, указује да су оспорене одредбе члана 19. Закона и неправичне, јер су лица која имају 60 година живота и која су у радном односу у повољнијој ситуацији у односу на незапослена лица која имају 60 година живота, док „чекају“ да наврше 65 година живота, посебно када се, према одредби члана 19. став 1. не даје никакав приоритет лицу које има преко 30 година стажа осигурања да оде у пензију пре лица које има само 15 година стажа осигурања. По мишљењу

иницијатора, „осигураници, који у време доношења новог закона нису још увек били испунили услове за одлазак у пензију по старом Закону, доведени су у неравноправан и много неповољнији положај у односу на осигуранике који су стекли статус осигураника и истовремено испунили услове за одлазак у пензију по одредбама старог Закона“. Стога сматра да се оспорене одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању могу примењивати само на раднике – осигуранике који су се запослили после његовог доношења. Одредбе чл. 61. до 70. Закона оспоравају се из разлога што се висина старосне и инвалидске пензије утврђује на основу целокупног пензијског стажа, што је неповољније, уместо како је то било регулисано раније важећим Законом, на основу најповољнијег десетогодишњег пензијског стажа осигураника, чиме су повређена стечена неутуђива права осигураника који су се запослили за време важења ранијег Закона.

У другој иницијативи се наводи да иницијатору привременим решењем о пензионисању нису урачунати уплаћени доприноси пре 1970. године, док су му године радног стажа признате као пун радни стаж за остваривање права на пензију, па је на тај начин „два пута оштећен од стране државе“ – први пут, када му је за износ доприноса умањиван лични доходак, а други пут, када му је, тиме што ти доприноси нису урачунати, умањена пензија. Иницијатор сматра да одредбе члана 63. наведеног Закона „искључују“ уредно уплаћиван допринос по тада важећем закону.

У мишљењу Законодавног одбора Народне скупштине, поред осталог, наводи се да је одредбама чл. 61. до 70. Закона утврђен нови начин за обрачун пензије, који се заснива на личним бодовима и којим се продужава обрачунски период на целокупан радни век осигураника (чл. 61. и 63). Избор десет најбољих година као критеријума за утврђивање висине старосне пензије у суштини је значао преливање средстава ка оним осигураницима који су само током десет година остварили изразити напредак у каријери, односно већу плату само током једног дела каријере. Овакав систем утврђивања висине пензије, заправо, је значао мање пензије за оне осигуранике који током радног века нису напредовали у каријери и нису имали прилику да пређу на боље плаћене послове, јер показатељи говоре да су то данас корисници најнижих пензија. С тим у вези, пошто се лични бод добија множењем личног коефицијента и пензијског стажа, произлази да лични коефицијент суштински показује колико је плата осигураника у току радног века била виша или нижа од просечне плате свих запослених, одражавајући разлике у висини уплаћених доприноса. Важећи систем обрачуна пензије омогућава чвршће повезивање висине пензије и уплаћиваних доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, зато што се приликом обрачуна пензије у обзир узимају све године током којих су се уплаћивали доприноси. Поред тога, једно од важних обележја новог система обрачуна пензије јесте смањење разлике у пензији између корисника са истом радном историјом, без обзира на тренутак када се пензионису. Даље се наводи, да се предности овог метода огледају и у томе што је транспарентнији и разумљивији, јер сваком кориснику омогућава увид у евиденцију о уплаћеним доприносима за пензијско и инвалидско осигурање.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспореним одредбама 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), прописано: да осигураник стиче право на старосну пензију – 1) кад наврши 65 (мушкарац), односно 60 (жена) година живота и најмање 15 година стажа осигурања, 2) кад наврши 40 (мушкарац), односно 38 (жена) година стажа осигурања и најмање 58 године живота и 3) кад наврши 45 година стажа осигурања (члан 19); да се висина старосне и инвалидске пензије одређује тако што се лични бодови помноже са вредношћу општег бода на дан остваривања права (члан 61); да се лични бодови осигураника утврђују множењем личног коефицијента осигураника и његовог пензијског стажа (члан 62); да 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, да ако су зараде, односно основице осигурања унете у матичну евиденцију у нето износу доводе се у однос са просечном нето зарадом запослених у Републици, а ако су унете у матичну евиденцију у бруто износу доводе се у однос са просечном бруто зарадом запослених у Републици, 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, да годишњи лични коефицијент у смислу ст. 1. и 2. овог члана износи један када је зарада, основица осигурања, односно уговорена накнада у календарској години, једнака просечној заради запослених у Републици у тој календарској години, да се при одређивању годишњег личног коефицијента узимају зараде, накнаде зараде, односно основице осигурања, као и уговорене накнаде које су служиле за обрачунавање и плаћање доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, на које је плаћен допринос и које су утврђене у матичној евиденцији, да годишњи лични коефицијент може износити највише пет и да податак о просечној годишњој нето заради у Републици односно просечној годишњој бруто заради у Републици из ст. 1. до 5. овог члана, објављује орган надлежан за послове статистике (члан 63); да осигуранику који оствари накнаду према прописима о здравственом осигурању и за време породилског одсуства, за израчунавање годишњег личног коефицијента, за време остваривања ових накнада, узима се та накнада, да осигуранику који је у периоду од 1. јануара 1970. године до 31. децембра 2002. године остварио накнаду зараде према прописима о здравственом осигурању и за време породилског одсуства, према прописима о породилском одсуству, за период примања накнаде, износ накнаде се израчунава на основу личног коефицијента по једном часу рада за период за који је остварена зарада, односно основица осигурања и множи бројем часова проведених на боловању, да осигуранику који је у периоду од 1. јануара 1970. године до 31. децембра 2002. године остварио накнаду зараде за време породилског одсуства према прописима о породилском одсуству и накнаду зараде за време боловања проузрокованог

повредом на раду, уколико је то за њега повољније, за период примања накнаде, годишњи лични коефицијент се израчунава као однос остварене зараде за часове проведене на раду из године у којој се остварује накнада, према просечној заради запослених у Републици за ту годину, која одговара времену за који је зарада остварена, да део годишњег личног коефицијента из овог члана заједно са делом годишњег личног коефицијента из члана 63. овог закона чини укупни годишњи лични коефицијент за календарску годину (члан 64); да се осигуранику који је у периоду од 1. јануара 1970. године до почетка примене овог закона, остварио накнаду зараде према прописима о пензијском и инвалидском осигурању за израчунавање годишњег личног коефицијента узима основица од које је одређена та накнада а у случају накнаде због мање зараде на другом одговарајућем послу за израчунавање годишњег личног коефицијента узима се и остварена накнада (члан 65); да осигуранику коме се не могу утврдити годишњи лични коефицијенти ни за једну календарску годину, у смислу члана 63. став 1. овог закона, годишњи лични коефицијент износи један, а одредбе става 2. овог члана прописују начин израчунавања годишњег личног коефицијента осигуранику за кога у матичној евиденцији нису утврђени подаци о заради, накнади зараде, односно основици осигурања за поједине календарске године (члан 66); да се лични коефицијент утврђује тако што се збир годишњих личних коефицијената из чл. 63. до 66. овог закона подели са периодом (године, месеци и дани) за које су обрачунати, с тим што се свака година рачуна као 1, сваки месец као 0,0833, а сваки дан као 0,00278 и да се као један месец, у смислу става 1. овог члана рачуна календарски месец, односно 30 дана (члан 67); да пензијски стаж из члана 62. овог закон највише може износити 45 година, да се пензијски стаж до 40 година исказан у годинама, месецима и данима рачуна на начин утврђен у члану 67. овог закона и да се пензијски стаж изнад 40 година рачуна година као 0,5, месец као 0,0417, а дан као 0,00139 (члан 68); да се за одређивање висине старосне пензије осигуранику жени, навршен стаж осигурања увећава за 6%, да се за одређивање висине инвалидске пензије, ако је узрок инвалидности повреда на раду или професионална болест, при утврђивању личних бодова рачуна 40 година пензијског стажа, да се за одређивање висине инвалидске пензије, ако је узрок инвалидности болест или повреда ван рада, при утврђивању личних бодова, додају године пензијског стажа, од дана престанка осигурања, односно уколико је осигурање престало пре дана утврђене инвалидности у односу на дан утврђене инвалидности, тако што се – 1) осигуранику млађем од 53 године живота додаје 2/3 пензијског стажа који му недостаје до навршених 53 године живота и 1/2 пензијског стажа која недостаје осигуранику жени од 53 године живота до навршених 58 година живота, а осигуранику мушкарцу од 53 године живота до навршених 63 године живота, 2) осигуранику старијем од 53 године живота додаје 1/2 пензијског стажа који недостаје осигуранику жени до навршених 58 година живота, а осигуранику мушкарцу до навршених 63 године живота, да се за одређивање висине инвалидске пензије осигуранику жени, навршен стаж

осигурања и пензијски стаж из става 3. овог члана, увећава за 6% и да се стаж из ст. 1, 3. и 4. овог члана, може додати највише до 40 година, да се осигуранику који испуњава услове за стицање права на инвалидску пензију у погледу пензијског стажа и код кога је инвалидност проузрокована делимично повредом на раду или професионалном болешћу а делимично болешћу или повредом ван рада, одређује једна инвалидска пензија која се састоји од сразмерних делова одређених по основу повреде на раду или професионалне болести, односно по основу болести или повреде ван рада према њиховом утицају на укупну инвалидност, с тим што тако обрачуната пензија не може износити више од пензије одређене са 40 година пензијског стажа, да се осигуранику код кога је инвалидност проузрокована делимично повредом на раду или професионалном болешћу, а делимично повредом ван рада или болешћу и који испуњава услове за стицање права на инвалидску пензију само по основу инвалидности проузроковане повредом на раду или професионалном болешћу инвалидска пензија одређује у проценту са којим је на укупну инвалидност утицала повреда на раду или професионална болест (члан 69); да је вредност општег бода номинални износ који представља количник израчунатог збира пензија и збира личних бодова свих корисника старосне и инвалидске пензије који су право на пензију остварили у периоду од 1. јануара 2001. до 30. јуна 2002. године, да се збир пензија из става 1. овог члана одређује на основу месечне висине пензија у последњем кварталу 2002. године, да се збир личних бодова корисника из става 1. овог члана обрачунава на начин утврђен по одредбама овог закона, да се вредност општег бода из става 1. овог члана, усклађује на начин који је прописан за усклађивање пензија и да усклађену вредност општег бода објављује фонд (члан 70).

Разматрајући оспорене одредбе члана 19. Закона о у смислу навода и разлога подносиоца иницијативе, Уставни суд је пошао од тога да Устав Републике Србије изричито не утврђује право на пензијско осигурање, као што је то, примера ради, чинио претходни Устав Републике Србије од 1990. године и раније важећи устав, већ само утврђује да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70). Из наведеног произлази обавеза државе да законом успостави и уреди систем пензијског и инвалидског осигурања, као и да у оквиру истог уреди каталог права која се обезбеђују у систему пензијског осигурања, услове за њихово стицање, начин њиховог остваривања, круг осигураника, орган који о правима из пензијског осигурања одлучује, поступак одлучивања о правима по овом основу, систем правне заштите и друга питања. При томе, изузимајући начело старања о економској сигурности пензионера, Устав не поставља никакве захтеве у односу на уређивање наведених питања, већ их у потпуности препушта законодавцу. То значи да је законодавац био овлашћен да, уређујући систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, законом уреди област пензијског и инвалидског осигурања, што обухвата и овлашћење да се законом пропишу права и обавезе по основу овог осигурања, као и услови и



начин њиховог остваривања. Имајући у виду да се услови за стицање права на старосну пензију и повећање старосне границе за стицање тог права односе једнако на све грађане – осигуранике, који се налазе у истој правној ситуацији и који право на пензију остварују након ступања на снагу Закона чије су одредбе оспорене, Уставни суд није нашао да се може довести у питање уставност одредаба члана 19. Закона са аспекта њихове сагласности са начелом забране дискриминације из члана 21. став 3. Устава. Питање „оправданости“ повећања старосне границе за пет година у односу на раније важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању, које се поставља у једној од иницијатива, спада у домен законодавне политике, коју Уставни суд, према одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује.

У односу на оспорене одредаба чл. 61. до 70. Закона, Уставни суд је имао у виду правило прописано одредбом члана 5. став 1. Закона, према коме се права из пензијског и инвалидског осигурања стичу и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности, као и да из оспорених одредаба произлази да се одређивање висине старосне пензије заснива на бодовном систему према коме се све пензије исказују у личним бодовима, а 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. Из навода и разлога изнетих у иницијативи због којих се тражи оцена уставности наведених одредаба Закона о пензијском и инвалидском осигурању, произлази да се сви разлози иницијатора тичу односа раније важећег и сада важећег Закона о пензијском и инвалидском осигурању који, према мишљењу иницијатора, прописује неповољније услове осигураницима за остваривање старосне пензије и за утврђивање висине старосне и инвалидске пензије. Такви разлози, по мишљењу Уставног суда, не доводе у питање сагласност оспорених одредби Закона о пензијском и инвалидском осигурању са Уставом. При томе, треба имати у виду да је слобода законодавца у уређивању права из пензијског и инвалидског осигурања и услова под којима се та права стичу, омеђена само општим уставним ограничењима, и то првенствено уставним налогом да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера, при чему законодавац мора да сачува саму суштину права на пензијско и инвалидско осигурања. Стога и рестриктиван приступ законодавца у уређивању појединих права из пензијског и инвалидског осигурања није, сам по себи, нужно супротан одредби члана 20. став 2. Устава, уколико је такав приступ неопходан за обезбеђивање одржавања датог система пензијског и инвалидског осигурања и када рестрикције и даље омогућавају ефикасну заштиту корисника од социјалних и економских ризика, под условом да се тиме не доводи у питање сама суштина права на пензију, односно других права из пензијског и инвалидског осигурања. Треба имати у виду да су у питању права која

нису непосредно Уставом зајемчена него су установљена законом. С друге стране, такође, треба правити разлику између права у стицању, дакле права које тек треба на настане испуњењем законом прописаних услова, што је случај када се заснивањем радног односа стекне својство осигураника, али се тиме истовремено не стиче и право на пензију. У овом случају се може говорити само о праву које је у стицању, јер осигураник још није испунио услове нити остварио право на пензију, па се стога и не може говорити о достигнутом нивоу људских права, па ни о њиховом смањивању, а нарочито ако се има у виду да су у питању права која нису непосредно зајемчена Уставом него су установљена законом.

Уставни суд је, оцењујући уставност одредаба члана 19. тач. 2) и 3) Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, и 101/05) у односу на Устав Републике Србије од 1990. године, на сличан начин поступио у Одлуци број IУ-137/2003 од 27. маја 2004. године („Службени гласник РС“, број 80/04) и Решењу број IУ-82/2006 од 1. јуна 2006. године, када је утврдио да оспорене одредбе Закона нису у несагласности с Уставом.

У односу на наводе иницијатора у другој иницијативи, Уставни суд је имао пошао од одредаба члана 44. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којима је прописано да пензијски стаж на основу кога се стичу и остварују права из пензијског и инвалидског осигурања обухвата: 1) време које се рачуна у стаж осигурања и посебан стаж према одредбама овог закона и 2) време које је, као стаж осигурања и посебан стаж, рачунато у пензијски стаж према прописима који су били на снази до дана ступања на снагу овог закона и одредбе члана 46. Закона, према којој се, у стаж осигурања, у смислу члана 44. овог закона, рачуна време које је осигураник провео на раду по основу кога је био обавезно осигуран и за које је уплаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање. Стога се наводи другог иницијатора да члан 63. Закона, којим је уређен начин утврђивања годишњег личног коефицијента за календарску годину, као једног од елемената за утврђивање личних бодова осигураника приликом одређивања висине пензије, искључује плаћене доприносе за пензијско и инвалидско осигурање према раније важећим прописима, показују као неосновани.

С обзиром на наведено, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорених одредаба члана 19, чл. 61. до 67. и чл. 69. и 70. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, па је сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), решио да поднету иницијативу одбаци.

Оспорене одредбе члана 68. Закона о пензијском и инвалидском осигурању биле су предмет оцене уставности од стране Уставног суда у предмету IУ-120/2007, у коме је Суд на седници од 28. маја 2009. године донео Решење о неприхватању иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба, поред осталих, и члана 68. наведеног Закона. У наведеном

предмету, Уставни суд је, оценио, да се, поред осталог, оспореним одредбама члана 68. Закона не повређује начело забране дискриминације из члана 21. став 3. Устава, јер се утврђено ограничење у годинама пензијског стажа за које се рачунају лични бодови једнако односи на све осигуранике који се налазе (или нађу) у истој правној ситуацији прописаној том одредбом, нити се ствара неједнакост (дискриминација) грађана с обзиром на њихова својства утврђена наведеном уставном одредбом, као и да је одређивање горње границе пензијског стажа ствар законодавне политике коју Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује. Будући да је већ разматрао питање о уставности оспорених одредаба члана 68. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, а из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је наведени захтев одбацио.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тач. 5) и 8) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење УЗ-96/2009 од 13. септембра 2012. године (,Службени гласник РС“, број 7/13)

*\* Поводом Решења УЗ-96/2009 од 13. септембра 2012. године судије др Боса Ненадић и Каширина Манојловић Андрић издвојиле су заједничко мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 7/13, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

### **ЗАЈЕДНИЧКО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**

**у односу на Решење Уставног суда у предмету  
број УЗ-96/2009, донето на седници Суда  
од 13. септембра 2012. године**

Уставни суд је на седници од 13. септембра 2012. године, у предмету број УЗ-96/2009, већином гласова, донео Решење којим је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 19. чл. 61. до 67. и чл. 69. и 70. Закона о пензијском 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), као и захтев за оцењивање уставности одредаба члана 68. истог Закона (у даљем тексту: Решење).

У вези са овим решењем издвојиле смо мишљење из процедуралних и суштинских разлога.

### **I**

Као основни процедурални разлог, важан не само за поступање Уставног суда у овом предмету, већ и за поступање Уставног суда уопште, а посебно код сложених уставноправних спорова у домену нормативне контроле, наводимо

чињеницу да је Суд приступио одлучивању и донео поменуто Решење, а да при том није до краја спроведен започети поступак у овом предмету.

Уставни суд је на седници од 28. октобра 2010. године, након разматрања иницијатива за оцењивање уставности наведених одредаба Закона о пензијско инвалидском осигурању и указивања више судија на потребу преиспитивања досадашњих ставова Уставног суда о уставноправним питањима везаним за тзв. „реформу обавезног пензијског осигурања“, а посебно оних ставова који се односе на својеврсну ретроактивну примену нових законских решења, закључио да се оспорена решења Закона подвргну свеобухватној анализи. То је значило да је та решења требало целовито сагледати са становишта њихове сагласности са новим Уставом, али и са међународним стандардима који следе из бројних Конвенција и других међународних аката који обавезују нашу земљу, те да при томе, треба посебно оценити досадашње ставове Суда изражене у више његових одлука (почев од Одлуке ИУ-137/2003), о уставноправним питањима у области остваривања права из пензијског осигурања у условима крупних промена (реформи) пензијског система. Извршавању наведеног задатка приступила је Комисија Суда за праћење остваривања уставности и законитости, у чији делокруг, сагласно члану 34. Пословника о раду Уставног суда, спада „праћење и проучавање прописа, питања и појава од интереса за остваривање и заштиту уставности и законитости“ и у вези са тим „давање предлога Уставном суду ради разматрања, заузимања ставова и утврђивања предлога и мишљења“.

Због сложености спорних правних питања и потребе свеобухватног проучавања права на пензију као важног социјалног права у нашој земљи, које би требало да буде резултат стицања права током радног века, и чијим се угрожавањем може довести у питање и само достојанство људи (посебно у условима недостатка средстава и економске кризе, који могу генерисати сиромаштво и водити друштвеној маргинализованости пензионера), на иницијативу чланова Комисије, а по Закључку Суда од 3. маја 2011. године, формирана је и посебна стручна Радна група (актом председника Суда Су:172/1 од 11. марта 2011. године), уз могућност њеног проширења и стручњацима из области пензијског инвалидског осигурања ван Уставног суда. Први текст под називом „Анализа спорних уставноправних питања поводом иницијатива у предмету ИУз-96/2009“, који је Радна група доставила Комисији на даљи поступак размотрен је на седници Комисије 21. октобра 2011. године. Након разматрања, ове анализе од стране Комисије, Радна група је задужена за додатно сагледавање спорних уставноправних питања. Комисија је припремила допуну анализе, која је такође разматрана на седници Комисије, с тим што је по Закључку Комисије од 23. маја 2012. године, Радна група требала да сагласно расправи на Комисији, припреми коначан материјал, након чега би Комисија изишла са мишљењем и предлозима о спорним уставноправним питањима на седницу Суда.<sup>1</sup> Међутим,

1 Радна група је то учинила 10. септембра 2012. године, а чланови Комисије су текст примили 17. септембра 2012. године.

непосредно пре утврђивања коначног текста анализе од стране Радне групе и заузимања ставова по спорним уставноправним питањима од стране Комисије, судија известилац је изашао са Предлогом решења и доставио га председнику Суда, који је предмет уврстио за седницу Суда која је одржана 13. септембра 2012. године, и поред раније утврђеног Закључка Суда да се у овом предмету одлучује након окончања рада Комисије.

Као чланови Комисије на седници Суда смо предложили да се одложи разматрање наведеног решења, како би Комисија окончала свој рад и предложила Суду своје мишљење, односно оценила потребу преиспитивања раније заузетих ставова Суда, по поступку предвиђеном чланом 92. Пословника о раду Уставног суда.<sup>2</sup> Међутим, судија известилац, а ни Суд није прихватио наведени предлог, већ је већином гласова прихваћено Решење иако Суд претходно није ставио ван снаге свој ранији Закључак о начину рада на овом предмету, нити су пак у образложењу Решења наведени разлози за евентуалну промену тог Закључка, односно за другачије поступање Суда.

Наравно, да не видимо разумно оправдање за овакво поступање Суда. Напротив, није било особеног и неодложног разлога за „журбу“ Суда, јер се у Решењу није радило о предлогу за касирање појединих одредаба Закона, односно предлогу за утврђење њихове неуставности. Напротив. Уз то, последица недоношења одлуке на тој седници Суда и последице донетог Решења су у суштини истоветне, јер решење којим се одбацују иницијативе не производи никакве правне последице.

Како се ради о изузетно важној области друштвеног живота, односно о правима грађана која су од егзистенцијалног значаја, и то оних грађана за чију се економску сигурност Република Србија има старати по сили самог Устава (члан 70. став 2), наведено поступање Суда несматрамо примереним његовој уставној улози и функцији. Такво поступање Суда не само да је несагласно са Пословником о раду Уставног суда, односно поменутиим Закључком Суда, већ оно не доприноси темељности у одлучивању Уставног суда – тако нужној када се ради о важним и сложеним уставно-правним питањима, која по својој природи и карактеру то захтевају, а што се најнепосредније одражава на квалитет уставног одлучивања и на образложење његових одлука односно аргументе којима се подкрепљују поједини ставови Суда везани за право на социјалну сигурност и право на одговарајући стандард живота, тј. права зајамчена међународним пактом о економским, социјалним и културним правима (чл. 9. и 11), односно Конвенцијом МОП-а, број 102. о минималној норми социјалног обезбеђења.

2 Члан 92. Пословника о раду Уставног суда гласи:

„Уставни суд на образложени писмени захтев председника, судије или радног тела Уставног суда, ставиће на дневни ред седнице Суда захтев за преиспитивање раније заузетог става Суда. О захтеву из става 1. овог члана, мишљење даје надлежно радно тело Уставног суда.

О потреби преиспитивања раније заузетог става Уставног суда, на седници Суда води се посебна расправа, уз изношење разлога за промену става.

Ако се утврди да став Уставног суда изражен у предлогу одлуке одступа од раније заузетог става о истоветном питању, доношење одлуке ће се одложити ради одлучивања о потреби преиспитивања ранијег заузетог става“.

Надаље, упитан је и Закључак Суда донет након гласања о предложеном Решењу Суда у предмету IУз-96/2009, којим је констатовано да се Решење неће отпремати из Суда до заузимања става Комисије о спорним уставно-правним питањима везаним за Закон о пензијском инвалидском осигурању.<sup>3</sup>

## II

Суштински разлог због којег смо издвојиле мишљење, јесу нерашчишћена уставноправна питања, односно неотклоњене правне дилеме које су својом садржином отворила решења Закона о пензијском и инвалидском осигурању оспорена у предмету IУз-96/2009:

*и*рво, да ли Устав, изузимајући утврђену обавезу државе Србије да се стара о економској сигурности пензионера (члан 70. став 2), не поставља никакве захтеве у односу на уређивање питања пензијског осигурања, већ их у потпуности препушта законодавцу, како је наведено у образложењу Решења, или постоји обавеза законодавца да приликом уређивања права из пензијског осигурања уважава и друге захтеве које пред њега поставља Устав, а посебно оне који произлазе из основних начела уставног поретка Републике Србије као државе засноване на владавини права и социјалној правди;

*д*руго, да ли је испоштован принцип једнакости свих пред законом из члана 21. став 1. Устава, ако законодавац приликом редефинисања права из пензијског осигурања (нпр. повећањем старосне границе за одлазак у пензију, увођењем новог модела и начина за обрачун пензије и сл.) не уважава разлике које постоје међу осигураницима у погледу времена када су остварили пензијски стаж, јер је већина осигураника стекла пензијски стаж у време важења ранијих прописа који су на другачији начин регулисали питање услова и начина остваривања права из пензијског осигурања;

*и*треће, да ли се могу избећи Уставом забрањени дискриминацијски учинци закона којим се редефинишу услови и начин стицања права из пензијског осигурања, уколико се прелазним одредбама закона не предвиди могућност обрачуна пензије према прописима који су важили у време стицања пензијског стажа, сразмерно односу између пензијског стажа навршеног према прописима који су важили у одређеном периоду и укупног пензијског стажа који се узима у обзир за обрачун пензије<sup>4</sup>;

3 Након наведеног одлучивања Суда на седници од 13. септембра 2012. године, Комисија је на седници одржаној 26. септембра 2012. године, закључила да оконча рад на овом предмету, јер је по њеној оцени „обесмишљен дотадашњи рад Комисије на заузимању ставова и изградњи мишљења поводом покренутих спорних уставноправних питања“ те како Комисија није добила прилику да заврши рад, то ће промишљања о наведеним питањима бити дата у издвојеним мишљењима судија који су гласали против Решења. Вид. Саопштење Комисије, које је Уставни суд разматрао на седници од 18. октобра 2012. године.

4 Принцип сразмерног обрачуна пензије је заступљен у билатералним споразумима о социјалном осигурању који је закључила Република Србија са Босном и Херцеговином, Републиком Хрватском и Републиком Црном Гором, те у бројним билатералним споразумима о социјалном осигурању које су закључиле СФРЈ и СРЈ, а који се примењују у Републици Србији.



*четврто*, да ли у ситуацији када у нашој земљи већ дуже од пола века постоји систем обавезног пензијског осигурања утемељен на уплати доприноса надлежним фондовима, права из пензијског осигурања представљају имовинска права која се јемче чланом 58. став 1. Устава<sup>5</sup>, а не само „права у стицању“, како је наведено у образложењу Решења;

*пето*, ако је право на пензију имовинско право осигураника, да ли све рестриктивнији приступ у уређивању овог права представља мешање државе у имовину осигураника противно члану 20. став 1. Устава;

*шесто*, да ли се, под којим условима и до које границе могу поштравати услови за стицање права на пензију и смањивати пензијски основ прописивањем нових модела за обрачун пензије, с обзиром на то да је чланом 40. став 1. Устава Републике Србије из 1990. године било утврђено да запослени кроз обавезно осигурање обезбеђују права из пензијског осигурања, да се чланом 58. став 1. Устава из 2006. године јемчи мирно уживање имовинских права (дакле и права из пензијског осигурања) стечених на основу закона, а да је чланом 20. став 2. важећег Устава забрањено смањивање достигнутог нивоа људских и мањинских права;

*седмо*, да ли лица која су својство осигураника стекла у време важења ранијих прописа могу легитимно очекивати да им права из пензијског осигурања неће бити ускраћена, ограничена или умањена, имајући у виду, са једне стране, да је у систему обавезног пензијског осигурања висину основице и доприноса за пензијско осигурање одређивао законодавац, а не осигураник, и са друге стране, да је стицање и остваривање ових права увек зависило од дужине улагања и висине основице на коју су плаћени доприноси, у складу са начелом сразмерности;

*осмо*, која је то доња граница „када рестрикције и даље омогућавају ефикасну заштиту корисника од социјалних и економских ризика“ тако да се „тима не доводи у питање сама суштина права на пензију, односно других права из пензијског и инвалидског осигурања“, која се помиње у образложењу Решења, а на коју није дат одговор.

Из изнетих разлога смо се одлучиле да у овом предмету издвојимо мишљење.

Судије Уставног суда:  
др Боса Ненадић  
Катарина Манојловић Андрић

5 Подсећамо на став Европског суда за људска права да Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода не јемчи право на државну пензију или слична давања која финансира држава. Међутим, када национално законодавство предвиђа право на социјално давање утемељено на систему доприноса, онда се право произашло из плаћања доприноса фондовима осигурања може сматрати имовинским правом у смислу члана 1. Протокола 1. уз Конвенцију, који јемчи његову заштиту (Одлука о допуштености захтева у предмету *Neill i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* од 29. јануара 2002. године, захтев број 56721/00 и пресуда у предмету *Gaygusuz protiv Austrije* од 16. септембра 1996. године, захтев број 17371/90).

**Закон о штрајку**  
**(„Службени лист СРЈ“, број 29/96**  
**и „Службени гласник РС“, број 101/05)**  
**– члан 18. став 1.**

**Престанак радног односа запослених у државном органу и припаднику полиције због организовања штрајка**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 18. став 1. Закона о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, број 101/05), у деловима који гласе: „Запосленом у државном органу,“ и „и припаднику полиције“, није у сагласности са Уставом.

**О б р а з л о ж е њ е**

Решењем IУз-1442/2010 од 19. априла 2012. године Уставни суд је покренуо поступак за утврђивање неуставности одредбе члана члана 18. став 1. Закона наведеног у изреци, у деловима који гласе: „Запосленом у државном органу,“ и „и припаднику полиције“. Наведено Решење Уставни суд је донео на основу овлашћења из члана 175. став 2. Устава Републике Србије и члана 50. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), да самостално покрене поступак за утврђивање неуставности, с обзиром на то да је у поступку оцене уставности и законитости Уредбе о штрајку полицијских службеника („Службени гласник РС“, број 71/07) оценио да се основано може поставити питање уставности одредбе члана 18. став 1. предметног Закона, у делу који се односи на припаднике полиције. На седници одржаној 22. марта 2012. године Уставни суд је закључио да покретање поступка за оцену уставности става 1. наведеног члана Закона, прошири и на део који се односи на запослене у државним органима.

Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини. Како Народна скупштина није у остављеном року доставила одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Закон о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96) је донет на основу Устава Савезне Републике Југославије којим је било утврђено: да запослени имају право на штрајк ради заштите својих професионалних и економских интереса, у складу са савезним законом (члан 57. став 1); да се право на штрајк може ограничити савезним законом кад то захтевају природа делатности или јавни интерес (став 2); да запослени у државним органима, професионални припадници војске и полиције немају право на штрајк (став 3).

Од дана ступања на снагу Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, бр. 1/03 и 26/05), Закон је наставио да се примењује као републички пропис, а на основу одредбе члана 64. став 2. Уставне повеље којом је било прописано да ће се закони Савезне Републике Југославије изван послова Србије и Црне Горе примењивати као закони држава чланица, до доношења нових прописа од стране држава чланица, осим закона за које је скупштина државе чланице одлучила да се не примењују.

Одредбама чл. 1. и 2. Закона одређени су, поред осталог, појам и врсте штрајка и прописано је: да је штрајк прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада и да запослени слободно одлучују о свом учешћу у штрајку (члан 1); да се штрајк може организовати у предузећу или другом правном лицу, односно у њиховом делу или код физичког лица које обавља привредну или другу делатност или услугу (у даљем тексту: послодавац), или у грани и делатности, или као генерални штрајк, а може се организовати и као штрајк упозорења (члан 2. ст. 1. и 2). Организовање штрајка уређено је одредбама чл. 3–7. Закона и утврђено је ко доноси одлуку о ступању у штрајк и садржина ове одлуке (чл. 3. и 4), уређена је најаваштрајка (члан 5), обавезаштрајкачког одбора и представника органа којима је штрајк најављен да споразумно реше настали спор (члан 6) и обавезаштрајкачког одбора и запослених који учествују у штрајку да штрајк организују и воде на начин којим се не угрожава безбедност лица и имовине и здравље људи, онемогућава наношење непосредне материјалне штете и омогућава наставак рада по окончању штрајка (члан 7. став 1). Престанак штрајка уређен је одредбама члана 8. Закона, док је одредбама чл. 9–13. Закона регулисан штрајк у делатностима од јавног интереса. С тим у вези, одредбама члана 9. Закона прописано је, између осталог: да се у делатности од јавног интереса или у делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, право на штрајк запослених може остварити ако се испуне и посебни услови утврђени овим законом (став 1); да делатност од јавног интереса, у смислу овог закона, јесте делатност коју обавља послодавац у области електропривреде, водопривреде, саобраћаја, информисања (радио и телевизија), ПТТ услуга, комуналних делатности, производње основних прехранбених производа, здравствене и ветеринарске заштите, просвете, друштвене бриге о деци и социјалне заштите (став 2); да од јавног интереса, у смислу овог закона, јесу и делатности од посебног значаја за одбрану и безбедност Савезне Републике Југославије које утврди надлежни орган у складу са савезним законом, као и послови неопходни за извршавање међународних обавеза Савезне Републике Југославије (став 3). Законом је такође прописана обавеза да се обезбеди минимум процеса рада у делатностима од јавног интереса (члан 10); уређена је најаваштрајка у овим делатностима (члан 11); прописана је обавеза споразумног решавања насталог спора (члан 12) и обавезаштрајкачког одбора да за време штрајка сарађује са послодавцем ради обезбеђења минимума процеса рада, односно обавеза запослених који обављају послове од јавног интереса, да за време штрајка извршавају налоге послодавца (члан 13). Одредбама члана 14.

Закона уређена су права организатора штрајка, односно учесника у штрајку и прописано је: да организовање штрајка, односно учешће у штрајку под условима утврђеним овим законом не представља повреду радне обавезе, не може бити основ за покретање поступка за утврђивање дисциплинске и материјалне одговорности запосленог и не може за последицу имати престанак радног односа запосленог (став 1); да запослени који учествује у штрајку остварује основна права из радног односа, осим права на зараду, а права из социјалног осигурања – у складу са прописима о социјалном осигурању (став 2) и да организатори штрајка, односно учесници у штрајку који није организован у складу са овим законом неће уживати заштиту утврђену у ст. 1. и 2. овог члана (став 3). Обавезе послодавца и надлежних државних органа, у току штрајка, уређене су одредбама чл. 15. и 16. Закона, док је одредбама члана 17. Закона регулисан инспекцијски надзор над применом овог закона. Одредбом члана 18. став 1. Закона, у вези са којом је Уставни суд решио да самостално покрене поступак за утврђивање њене неуставности, прописано је да запосленом у државном органу, професионалном припаднику Војске Југославије и припаднику полиције престаје радни однос када се утврди да је организовао штрајк или учествовао у штрајку. Преосталим одредбама члана 18. Закона прописани су случајеви у којима члан штрајкачког одбора или учесник у штрајку, односно запослени у делатностима од јавног интереса, у вези са штрајком, чини повреду радне дужности за коју се може изрећи мера престанка радног односа (ст. 2. и 3). Законом је такође прописано: новчане казне за прекршаје које овај закон предвиђа (чл. 19. и 20); обавеза усклађивања колективних уговора и општих аката са овим законом (члан 21); престанак важења одређених закона, даном ступања на снагу овог закона (члан 22); ступање овог закона на снагу (члан 23).

Одредбом члана 79. Закона о изменама закона којима су одређене новчане казне за привредне преступе и прекршаје („Службени гласник РС“, број 101/05), овај закон је измењен у делу којим су прописане новчане казне за привредне преступе и прекршаје

Уставни суд констатује да је Устав Републике Србије од 1990. године, у основу на који се вршила оцена уставности раније донетих савезних закона који су наставили да се примењују као републички прописи, престао да важи 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу нови Устав Републике Србије. С обзиром на то да је истекао Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) утврђен рок за усклађивање републичких закона са Уставом Републике Србије од 2006. године, који се односи и на раније савезне законе који су на основу одредбе члана 64. став 2. Уставне повеље наставили да се примењују као републички прописи, уставност одредбе члана 18. став 1. Закона, оцењује се у односу на Устав од 2006. године.

За оцену уставности наведене одредбе Закона, од значаја су следеће одредбе Устава којима се утврђује: 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 Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима

међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 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 (члан 20. став 1); да запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором и да право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности (члан 61. ст. 1. и 2); 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).

Из наведеног произлази да, за разлику од Устава Савезне Републике Југославије који је садржао изричиту одредбу према којој запослени у државним органима и припадници полиције немају право на штрајк и који је био на снази у време доношења Закона о штрајку, као општег прописа који уређује остваривање права на штрајк, важећи Устав утврђује право на штрајк свим запосленим лицима, па и припадницима полиције, државним службеницима и намештеницима, које се може ограничити само законом. С тим у вези, а полазећи од уставног начела јединства правног поретка које налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања, Уставни суд је мишљења да би за оцену уставности одредбе члана 18. став 1. Закона требало узети у обзир и одредбе Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09) и Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09 и 92/11), којима се, као посебним законима, уређују права и дужности државних службеника и намештеника, односно права и дужности полицијских службеника.

Уставни суд указује да Закон о државним службеницима, којим се уређују права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника по основу радног односа, не садржи одредбе којима се уређује право ових лица на штрајк. Међутим, одредбама члана 4. Закона прописано је да се на права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе (став 1), односно да се на права и дужности намештеника примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор, ако овим или посебним законом није друкчије одређено (став 3). Сагласно одредби члана 17. наведеног закона, посебним колективним уговором државним службеницима могу да се утврде права која овим законом нису утврђена, у складу са овим законом и општим прописима о раду. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09), као



општим прописом о раду, није уређено право запослених на штрајк. Међутим, Посебним колективним уговором за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 95/08 и 86/11) предвиђено је да запослени, а то су сагласно одредбама члана 2. овог уговора, државни службеници и намештеници који су у радном односу и чији је послодавац у смислу овог уговора Република Србија, могу организовати штрајк и штрајк упозорења под условима и на начин утврђен законом (члан 35. став 1). Из наведеног произлази да државни службеници и намештеници имају право на штрајк који мора бити организован у складу са Законом о штрајку.

Када је у питању право полицијских службеника на штрајк, Уставни суд указује да је одредбама члана 135. Закона о полицији прописано да се на организовање и спровођење штрајка примењују, на одговарајући начин, општи прописи о штрајку (став 1) и да полицијски службеници немају право на штрајк у случају: 1) ратног стања или стања непосредне ратне опасности или ванредног стања; 2) оружане побуне, устанка и других облика насилног угрожавања демократског и уставног поретка Републике Србије или основних слобода и права; 3) проглашене елементарне непогоде или непосредне опасности од њеног настанка на подручју двеју или више подручних полицијских управа Министарства или на целој територији Републике Србије; 4) других непогода и несрећа које ометају нормално одвијање живота и угрожавају безбедност људи и имовине; 5) опасности од угрожавања јавног реда у већем обиму (став 3). Из наведеног произлази да је полицијским службеницима обезбеђено право на штрајк (осим у пет таксативно наведених случајева у којима ово право немају), и то под условима прописаним одредбама Закона о штрајку којима се уређује организовање и спровођење штрајка у делатностима од јавног интереса, а које су утврђене одредбама члана 9. овог закона. Такође, Уставни суд указује и да је сагласно одредбама члана 14. Закона о штрајку, искључена могућност престанка радног односа запосленог по основу организовања штрајка, односно учешћа у штрајку, уколико је организовање штрајка, односно учешће у њему извршено под условима утврђеним овим законом.

Сагласно изнетом, а имајући у виду да је одредба члана 18. став 1. Закона о штрајку заснована искључиво на одредби члана 57. став 3. Устава Савезне Републике Југославије којом је било искључено право на штрајк запослених у државним органима и припадника полиције, да наведени Устав више није на снази, а да је важећим Уставом утврђено право на штрајк свим запосленим лицима, па и припадницима полиције, државним службеницима и намештеницима, које се може ограничити само законом, Уставни суд је оценио да одредба члана 18. став 1. Закона о штрајку у деловима који гласе: „Запосленом у државном органу,“ и „и припаднику полиције“, није у сагласности са Уставом.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 18. став 1. Закона о штрајку, у деловима наведеним у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.



**Закон о здравственом осигурању**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06 и 57/11)**  
**– члан 33. став 5.**

**Суужење случајева у којима постоји повреда на раду у смислу остваривања права по основу здравственог осигурања**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 33. став 5. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06 и 57/11) није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 33. став 5. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06 и 57/11). У иницијативи се наводи да је Законом о изменама и допунама Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, број 57/11) уведена измена овог закона у смислу да се, под повредом на раду не сматрају повреде при доласку и одласку са рада као и професионална обољења, а да се пре наведене измене Закона, повреда на раду утврђивала у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, који садрже решење према коме се, под повредом на раду сматрају повреде при одласку и доласку на рад. Иницијатор истиче да је право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад људско право, зајемчено Уставом, а приликом његовог регулисања мора се имати у виду систем закона, јер Устав на то упућује у члану 69. став 3. Устава када одређује да запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, у складу са законом. У том смислу, Законом о облигационим односима установљена су правила о узрочности између настале штете и њене накнаде, а иницијатор сматра да постоји узрочна веза између обављања посла и повреде која се догоди при доласку и одласку са посла, јер је запослени уговором о раду обавезан да дође на посао у одређено време, а још је директнија узрочна веза између обављања посла и професионалног обољења. Оспореном одредбом Закона, по мишљењу иницијатора, крши се и уставни принцип једнакости грађана из члана 21. Устава, јер, кад су у питању повреде при доласку и одласку са рада, Закон о здравственом осигурању не признаје право на новчану накнаду, док Закон о пензијском и инвалидском осигурању, у члану 22. став 3. исту чињеницу третира другачије и признаје у овим случајевима право на инвалидску пензију и право на накнаду за телесно оштећење. Стога, иницијатор сматра да је оспорена одредба члана 33. став 5. Закона о здравственом осигурању несагласна са

одредбама члана 21. и члана 69. став 3. Устава.

Полазећи од разлога оспоравања наведене одредбе Закона, као и одговарајућих одредаба Устава Републике Србије, Уставни суд је, на седници одржаној 28. јуна 2012. године, донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 33. став 5. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06 и 57/11). 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“, бр. 109/07 и 99/11). 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 пред Уставним судом, утврђено је да су Законом о изменама и допунама Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, број 57/11), који је ступио на снагу 8. августа 2011. године, измењене одредбе члана 33. ст. 4. до 6. Закона о здравственом осигурању, те да је наведеним изменама члана 33. Закона у ставу 5. предвиђено да се под повредом на раду у смислу става 4. овог члана не подразумевају професионална обољења, као и повреде при доласку, односно повратку са посла.

За оцену уставности оспорене одредбе члана 33. став 5. Закона о здравственом осигурању од значаја су и одредбе истог закона које су у вези са овом одредбом, којима је предвиђено: да право на здравствену заштиту у случају повреде на раду или професионалне болести обухвата здравствену заштиту у случају настанка повреде на раду или професионалне болести која се обезбеђује на примарном, секундарном и терцијерном нивоу, да се здравствена заштита из ст. 1. и 2. овог члана пружа на начин да сачува, поврати или унапреди здравствено стање осигураног лица и његову способност да ради и задовољи своје личне потребе у складу са овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона, да је повреда на раду, у смислу овог закона, свака повреда, обољење или смрт настала као последица несреће на послу, односно као последица сваког неочекиваног или непланираног догађаја, укључујући и акт насиља који је настао услед рада или је повезан са радом и који је довео до повреде, обољења или смрти осигураника која је наступила одмах или у периоду од 12 месеци од дана настанка повреде на раду, да се под професионалним обољењем у смислу овог закона подразумева обољење настало услед дуже изложености штетностима насталим на радном месту (члан 33. ст. 2, 3, 4. и 6); да накнада зараде за време привремене спречености за рад припада осигураницима из члана 73. овог закона, ако је здравствено стање осигураника, односно члана његове уже породице такво да је осигураник спречен за рад из разлога прописаних овим законом, без обзира на исплатиоца накнаде зараде, и то ако је, поред осталог, привремено спречен за рад услед професионалне болести или повреде на раду (члан 74. став 1. тачка 2)); да висина накнаде зараде која се обезбеђује из средстава обавезног здравственог осигурања, као и из средстава послодавца, у случајевима из члана 74. став 1. тач. 2) и б) овог закона износи 100% од основа за накнаду зараде (члан 96. став 2).

Уставом Републике Србије је утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно се примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2); да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују законом и 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. ст. 2. и 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, да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 4. и 5).

Конвенцијом Међународне организације рада број 121 о давањима за случај несрећа на послу и професионалних болести, која је ратификована Уредбом Савезног извршног већа од 8. јула 1964. године („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 27/70) је предвиђено: да национално законодавство у вези са давањима за случај несреће на послу и професионалних болести треба да штити све запослене (укључујући ученике у привреди) у приватном и јавном сектору, подразумевајући задруге и у случају смрти храниоца породице, прописане категорије корисника (члан 4. став 1); да осигурани случајеви треба да обухватају следеће случајеве ако су настали због несрећа на послу или професионалне болести, и то – а) болесно стање, б) неспособност за рад која је настала због таквог болесног стања и која повлачи губитак зараде онако како је дефинисано националним законодавством, ц) потпуни губитак способности за привређивање или делимичан губитак способности за привређивање изнад прописаног степена када је вероватно да ће овај губитак потпун или делимичан, бити трајан, или одговарајуће смањење физичког интегритета, д) губитак средстава за издржавање услед смрти храниоца породице за прописане категорије корисника (члан 6); да свака чланица треба да пропише дефиницију „несреће на послу“ која ће садржавати услове у којима се несрећа приликом доласка и одласка са посла сматра као несрећа на послу

и треба да у својим извештајима у вези са применом ове конвенције које подноси сагласно члану 22. Устава МОР, специфицира изразе ове дефиниције (члан 7. став 1).

Полазећи од тога да је држава, ратификовањем Конвенције међународне организације рада број 121 о давањима за случај несрећа на послу и професионалних болести, преузела обавезу да у свом законодавству пропише осигуране случајеве ако су настали због несрећа на послу или професионалне болести, наведене у члану 6. Конвенције, као и да, према одредби члана 7. став 1. Конвенције пропише дефиницију „несреће на послу“ која ће садржавати услове у којима се несрећа приликом доласка и одласка са посла сматра као несрећа на послу, а да је одредбом члана 33. став 5. Закона о здравственом осигурању прописано, супротно одредби члана 7. став 1. Конвенције, да се под повредом на раду у смислу става 4. овог члана не подразумевају професионална обољења, као и повреде при доласку, односно повратку са посла, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба Закона несагласна са одредбом члана 7. став 1. Конвенције, а самим тим и са одредбама члана 194. ст. 4. и 5. Устава, којима је предвиђено да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1 тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 33. став 5. Закона о здравственом осигурању наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУз-314/2011 од 18. октобра 2012. године („Службени гласник РС“, број 110/12)

**Закон о планирању и изградњи**  
(„Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11)  
– чл. 185. до 200.

**Легализација објеката изграђених без грађевинске дозволе**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Утврђује се да одредбе чл. 185. до 200. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – УС и 24/11), нису у сагласности са Уставом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредаба члана 185. ст. 6. до 14, чл. 187, 188, 190. и 193. Закона о планирању и изградњи из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Решењем Уставног суда IУз-295/2009 од 3. марта 2011. године, поводом поднетих иницијатива грађана, покренут је поступак за оцену уставности одредаба чл. 185. до 200. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09), којима је уређен институт „легализације објеката“ као накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно делове објекта изграђене или реконструисане без грађевинске дозволе. Наведеним решењем Суд је оценио да се, са аспекта одредаба чл. 3. и 21. Устава, које утврђују начела владавине права и правне једнакости, основано постављају питања – да ли је оспореним одредбама Закона које прописују начин, услове и рокове за легализацију бесправно изграђених објеката противно начину и условима изградње објеката утврђених истим законом, законодавац прекршио уставни принцип владавине права у делу који се односи на обавезу повиновања власти Уставу, односно, да ли је прописивањем поступка изградње објеката који се односи на потребну врсту и садржину техничке документације и грађевинску и употребну дозволу, на начин којим се одступа од основног концепта овог закона, прекршен принцип једнакости грађана пред Уставом и законом. Осим тога, Суд је у наведеном решењу указао да је поводом оцене уставности института „легализације објеката“ који је био садржан у претходном закону – Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 47/03), поступак пред Уставним судом окончан Одлуком IУ-187/2003 од 3. фебруара 2005. године („Службени гласник РС“, број 28/05), којом су, поред осталог, одбијени предлози и нису прихваћене иницијативе за оцењивање уставности одредаба чл. 160, 161. и 163. наведеног закона, при чему је Суд донету одлуку темељио и на констатацији да је законодавац, прописујући услове и рокове за легализацију бесправно изграђених објеката у прелазним и завршним одредбама тог закона, окончао могућност заснивања права вршењем незаконитих правних радњи и омогућио лицима која су извршила бесправну изградњу – увођење такве изградње у правне оквире.

Наведено решење Уставни суд је, на основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), доставио Народној скупштини на одговор 25. марта 2011. године, али одговор није добијен.

После доношења овог решења, Суду су поднете две нове иницијативе у којима је оспорена уставност одредбе члана 185. став 2. Закона, тврдњом да противно одредби члана 197. став 1. Устава садржи повратно дејство, а да због непрецизности може бити извор „манипулација и злоупотреба“, као и одредбе члана 195. ст. 5. и 9. Закона, тврдњом о повратном дејству става 5. члана 195. Закона, а све из разлога што, по мишљењу иницијатора, захтев

за плаћање накнаде за уређивање грађевинског земљишта у поступцима легализације има карактер захтева за поновљено плаћање по истом основу, с обзиром на то да власнике стамбених зграда изграђених без дозволе, већ од изградње таквог објекта терети плаћање „доприноса за изградњу градског грађевинског земљишта“, док прописани поступак „договарања“ о накнади у поступку легализације, ставља у повољнији положај орган, односно организацију која уређује грађевинско земљиште, поред осталог и из разлога што Закон не одређује за који се период уназад утврђује накнада.

У току поступка пред Уставним судом донет је Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11), који је ступио на снагу 5. априла 2011. године, чијим су одредбама измењене и допуњене поједине од оспорених одредаба чл. 185. до 200. Закона у односу на које је Решењем Уставног суда био покренут поступак.

Предлозима два овлашћена предлагача који су поднети Суду након ступања на снагу наведених измена и допуна Закона, и то предлогом Градске управе за урбанизам града Чачка од 15. априла 2011. године и предлогом Заштитника грађана од 19. јула 2012. године, покренути су поступци за оцену уставности појединих одредаба Закона које се односе на легализацију, и то у садржини коју имају након извршених измена и допуна Закона. За вођење поступка по наведеним предлозима формиран је предмет ИУз-117/2011 у којем су, дописима Суда од 24. јануара и 26. септембра 2012. године, предлози овлашћених предлагача достављени Народној скупштини на одговор у смислу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду. На основу одредаба члана 42. ст. 1. и 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), предмет ИУз-117/2011 је спојен са овим предметом ИУз-295/2009, ради вођења јединственог поступка и одлучивања.

С обзиром на то да Народна скупштина није доставила одговор, Суд је на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

У предлогу Градске управе за урбанизам града Чачка, којим је покренут поступак за оцењивање сагласности одредаба члана 185. ст. 6. до 14. и чл. 187, 188, 190. и 193. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) са Уставом и потврђеним међународним уговором, истакнуто је да су оспореним одредбама Закона, а нарочито њиховом садржином која је утврђена Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11), повређене одредбе члана 21. ст. 1. и 2, члана 36. став 1, члана 58, члана 97. тачка 12, члана 190. став 1. тачка 2. Устава и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Своје тврдње предлагач образлаже наводима да оспорене одредбе Закона прописују посебне бенефициране услове за накнадно прибављање грађевинске дозволе за објекте изграђене без грађевинске дозволе, чиме се дају неосноване привилегије лицима која су кршила прописе о градњи што је, иначе, до 2003. године третирано као прекршај, а од 2003. године као кривично дело, а да се прописивањем различитих услова за остваривање истог права повређују уставно начело о забрани дискриминације и право



на једнаку заштиту права у поступку пред органима власти. У том смислу, предлагач наводи: да прописана умањења накнаде за уређење грађевинског земљишта смањују обавезе бесправних градитеља на 1% од износа који терети лица која намирују трошкове у редовном поступку прибављања грађевинске дозволе (члан 185); да се грађевинска дозвола може добити без обзира на намену простора утврђену урбанистичким планом и прописана правила грађења, што значи различито од режима који за редовну градњу прописују одредбе чл. 54, 57. и 135. Закона; да се грађевинска дозвола може добити чак и за објекат изграђен на зеленој површини или у заштитном појасу магистралног или регионалног пута „ако управљач јавног добра да сагласност за издавање дозволе“, иако за остала лица важи правило из Закона о јавним путевима које забрањује градњу у заштитном појасу (члан 187); да се за ова лица захтева само да имају право коришћења на грађевинском земљишту, док се за друга лица захтева право својине или закупа на грађевинском земљишту (чл. 188. и 190); да се и захтев за доказивањем права коришћења релативизује, до свођења на доказ о државини на земљишту (члан 193). Предлагач сматра да је прописивањем умањења накнаде за уређење грађевинског земљишта у члану 185. Закон „преузео“ Уставом одређену изворну надлежност општине која је афирмисана и Законом о локалној самоуправи, а да је такође, противно уставном положају општине и уставним овлашћењима законодавног органа, овластио министра да утврди критеријуме за умањење накнаде у поступку легализације, чиме су повређене одредбе члана 97. тачка 12. и члана 190. став 1. тачка 2. Устава. Предлагач посебно истиче да режим легализације прописан оспореним одредбама Закона противречи и основним правилима својинскоправних односа садржаним у Закону о основама својинскоправних односа, те указује на неоснованост законског конституисања претпоставке „о датој сагласности за легализацију“ коју оспорени закон успоставља у корист бесправног градитеља а на штету сувласника/сукорисника земљишта чија права на земљишту бивају на тај начин делимично или у целини „експроприсана“ остваривањем легализације бесправног објекта (члан 193. став 3). У вези са овим аспектом, предлагач указује на повреду гаранције мирног уживања имовине стечене на основу закона из члана 58. Устава и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, као и на праксу Европског суда за људска права, позивом на случај „Костић против Србије“ (представка број 41760/4 од 25. новембра 2008. године), упозорава на потребу спречавања даљих штетних последица које настају применом оспорених одредаба Закона и предлаже да Уставни суд до доношења коначне одлуке о уставности оспорених одредаба Закона, одустави од извршења све појединачне акте и радње предузете на основу оспорених одредаба Закона о планирању и изградњи.

Заштитник грађана у свом предлогу за оцену уставности истакао је као спорну одредбу члана 83. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11), у делу у којем се у члану 193. Закона („Службени гласник РС“, др. 72/09, 81/09 – испр.

и 64/10 – одлука УС) додаје став 3, а спорним делом те одредбе утврђује: „Сматраће се да је сувласник, односно сукорисник на предметном земљишту дао сагласност за легализацију, ако је знао или могао знати за изградњу предметног објекта, односно за извођење радова, али се у време изградње није томе противио“. Позивом на одредбе чл. 18. и 20, члана 21. ст. 1. и 2. и члана 58. ст. 1. и 2. Устава, као и на одредбе члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, те члана 135. став 3. Закона о планирању и изградњи и члана 15. став 4. Закона о основама својинскоправних односа, предлагач сматра да је оспорена законска одредба несагласна са зајемченим људским правима и условима за остваривање зајемчених људских права, као и да се њеном применом ограничава право на имовину, уз истовремено непоштовање начела забране дискриминације и правне сигурности грађана, гарантованих међународним документима, Уставом и законом. Предлагач образлаже своје наводе тврдњом да оспорена одредба наведеног закона омогућава бесправном градитељу да у значајној мери, а некад и потпуно, ограничи својинска овлашћења постојећих сувласника, односно сукорисника парцеле, и то под условима који су неодређено прописани, које је притом тешко утврдити и доказати, због чега омогућава злоупотребу права и уноси правну несигурност међу грађане. Наводи се и то да установљена претпоставка да је сувласник, односно сукорисник дао сагласност за легализацију ако је знао или је могао знати за изградњу али се у време изградње није томе противио, ствара потенцијалну могућност за кршење права великог броја грађана Републике Србије, јер према расположивим подацима, 50% свих захтева за легализацију чине захтеви за легализацију објеката који се налазе на земљишту на којем више лица има право својине или коришћења. Указује се и на то да околност да управни поступак, због своје правне природе, садржи ограничења у погледу могућности прецизног утврђивања времена грађења таквог објекта, односно одсуства противљења, изазива сумњу да се на поуздан начин може установити да ли је сувласник парцеле „знао или могао знати за његову изградњу“, односно да се „није противио изградњи“, што значи да се ради о чињеницама које подлежу дискреционом оцењивању и одлучивању. Оспореном одредбом се, по мишљењу предлагача, грађани – власници објекта изграђеног без грађевинске дозволе доводе у далеко повољнији положај у односу на грађане који су објекте градили уз поштовање правних прописа и напомиње да је истовремено са оспореном одредбом, на снази одредба члана 135. став 3. Закона о планирању и изградњи којом је прописано да се уз захтев за издавање грађевинске дозволе, мимо поступка легализације, за изградњу објеката на земљишту у сувласништву више лица, прилаже оверена писмена сагласност тих лица, без изузетка, а да такво решење предвиђа и одредба члана 15. став 4. Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“, др. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, др. 115/05 – др. закон) када прописује обавезну сагласност свих сувласника ствари за предузимање послова који прелазе оквир редовног управљања ствари.

## II

Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у одредбе оспорених чл. 185. до 200. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – УС и 24/11), утврдио је да у интегралном тексту<sup>6</sup> прописују следеће:

Члан 185. Закона одређује да у смислу одредаба овог закона легализација јесте накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно делове објекта изграђене или реконструисане без грађевинске дозволе (став 1), да ће се грађевинска дозвола издати за све објекте који су изграђени, реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до дана ступања на снагу овог закона (11. септембар 2009. године) (став 2), да се грађевинска дозвола може издати и за објекте изграђене на основу грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта на којима је приликом извођења радова одступљено од издате грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта, а да ће се употребна дозвола за те објекте издати ако испуњавају и друге услове за коришћење, а користе се без употребне дозволе (ст. 3. и 4), предвиђа могућност издавања грађевинске и употребне дозволе једним решењем (став 5), прописује правила за утврђивање накнаде за уређивање грађевинског земљишта у поступцима легализације – предвиђањем процентуалних умањења зависно од нето корисне површине по члану породичног домаћинства уз изузетке за објекте изграђене у екстра и првој урбанистичкој зони у складу са општим актом јединице локалне самоуправе (став 6), прописује да јединица локалне самоуправе на чијој се територији налази објекат који је предмет легализације утврђује износ накнаде из става 6. (став 7), да право на прописано умањење накнаде има лице које је изградњом или куповином породичног стамбеног објекта или стана у стамбеној згради трајно решавало своје стамбено питање, односно ако оно или чланови његовог породичног домаћинства немају другу непокретност на територији јединице локалне самоуправе на којој се налази објекат који је предмет легализације, а за који је поднет захтев за легализацију у складу са овим законом (став 8), да се накнада за уређивање грађевинског земљишта са прописаним умањењем може платити у једнаким месечним ратама, на

6 Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2011. године, од одредаба оспорених чл. 185. до 200. нису мењане одредбе чл. 186, 189, 192, 194, 195, 196, 197, 198. и 200. Мењане су: одредбе члана 185. (изменом става 6. и додавањем ст. 7. до 14) – уношењем одредби којима се уређује накнада за уређивање грађевинског земљишта у поступку легализације; члана 187. (изменом у ставу 1. тач. 3) и 4) и брисањем тач. 5), 6) и 7), изменом ст. 2, 3. и 4. и брисањем става 5, те додавањем ст. 5. и 6) – којима се утврђују случајеви у којима се не може спровести легализација; члана 188. (у целини) – прописивање документације за објекте одређене величине; члана 190. (у целини) – прописивање документације за помоћне објекте; члана 191. (додавањем става 2) – прописивање документације за објекте органа јавне власти који се не користе за јавне намене; члана 193. (изменом у ставу 1. тачке 2) и додавањем ст. 2. и 3) – прописивање докумената за доказивање да су решени имовинскоправни односи на грађевинском земљишту; члана 199. (у целини) – прописивање могућности привременог прикључења објеката за које је поднет захтев за легализацију на мреже комуналне инфраструктуре и сл.

период који не може бити дужи од 20 година (став 9), да право на умањење накнаде имају власници породичних стамбених објеката и станова у стамбеним зградама у износу од 60% на првих 100 м<sup>2</sup> објекта који је предмет легализације, осим за објекте изграђене у екстра или првој зони изграђености у складу са општим актом јединице локалне самоуправе (став 10), да право на умањење накнаде прописано ст. 6. и 10. могу да остваре лица која до 30. јуна 2012. године закључе уговор са јединицом локалне самоуправе о уређивању међусобних односа у погледу накнаде за уређивање грађевинског земљишта или уговор о уређивању међусобних односа у погледу прибављања прописане документације (став 11), да на основу писменог овлашћења власника, документацију прописану овим законом у поступцима легализације може обезбедити и јединица локалне самоуправе, да се уговор о уређивању међусобних односа у погледу прибављања прописане документације закључује између јединице локалне самоуправе и власника, а да ближе услове у вези са садржином уговора, трошкова и начина плаћања уређује јединица локалне самоуправе општим актом који доноси у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона (5. априла 2011. године, као дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона из 2011. године) (став 12), да критеријуме за умањење накнаде „поседно“ за објекте изграђене из средстава буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, односно средстава правних лица чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, као и услове и начин легализације утврђује министар надлежан за послове грађевинарства у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона (став 13), да јединица локалне самоуправе може да пропише да део накнаде за уређивање грађевинског земљишта коју власник објекта није платио за изградњу линијске комуналне инфраструктуре (водовод, канализација, јавни пут) до добијања грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу, плати по изградњи исте, односно пре прикључења објекта власника на линијску комуналну инфраструктуру (став 14).

Члан 186. Закона прописује да се поступак легализације покреће по захтеву власника бесправно изграђеног објекта, односно његовог дела, да се захтев подноси у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, и да власници који су поднели пријаву за легализацију по раније важећем закону у прописаним роковима, немају обавезу подношења захтева за легализацију у смислу одредаба овог закона већ ће се та пријава сматрати захтевом у смислу овог закона.

Члан 187. Закона својим одредбама утврђује: ставом 1. – случајеве у којима се за објекте изграђене односно реконструисане или дограђене, не може накнадно издати грађевинска дозвола, и као такве одређује објекте који су изграђени на земљишту неповољном за грађење (тачка 1)), изграђени од материјала који не обезбеђује трајност и сигурност (тачка 2)), изграђени на површинама јавне намене, земљишту планираном за уређење или изградњу објеката јавне намене или површине јавне намене за које се, у складу са одредбама посебног закона, утврђује јавни интерес (тачка 3)),

изграђени, односно реконструисани у I степену заштите природног добра, односно у зони заштите културног добра од изузетног значаја и зони заштите културних добара уписаних у Листу светске културне баштине, односно ако су изведени радови, без претходно прибављеног мишљења органа односно организације која се бави пословима заштите непокретних културних добара (тачка 4)); ставом 2. – да ће, изузетно од одредбе става 1. тачка 3), надлежни орган издати накнадно грађевинску и употребну дозволу ако је објекат изграђен на зеленој површини (осим објеката изграђених на постојећим, односно планираним парковским површинама) или ако је објекат изграђен у заштитном појасу магистралног или регионалног пута, ако орган, посебна организација, јавно предузеће или неко друго правно лице као управљач јавног добра, у складу са посебним законом, да сагласност за легализацију предметног објекта, осим за линијске инфраструктурне објекте за које грађевинску дозволу издаје надлежно министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине или ако је тај објекат у функцији јавне намене; ставом 3. – да објекти изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе у II степену заштите природног добра, могу бити предмет легализације ако су изграђени пре доношења акта о стављању тог природног добра под заштиту или су изграђени из буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, односно средстава правних лица чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе; ставом 4. – да објекти изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе у III степену заштите природног добра, могу бити предмет легализације ако су изграђени пре доношења акта о стављању тог природног добра под заштиту или су изграђени у складу са вредностима, потенцијалима и капацитетима заштићеног простора, у складу са принципима одрживог развоја, о чему доказ од надлежног органа, односно организације која се бави пословима заштите природног добра прибавља орган надлежан за издавање грађевинске дозволе у поступку легализације; ставом 5. – да се, у случају кад се као доказ у поступку легализације прилаже записник о извршеном вештачењу о техничкој исправности и испуњености услова за употребу објекта или пројекат изведеног објекта који не садржи све потребне пројекте инсталација, не прибавља сагласност у погледу мера заштите од пожара, а надлежни орган констатује у диспозитиву решења да, с обзиром на минималну техничку документацију која се прилаже уз захтев, Република Србија не гарантује за стабилност и сигурност објекта; ставом 6. – да се одредба става 5. не примењује на објекте из члана 133. став 1. тач. 2), 3), 4), 5), 10) и 11)<sup>7</sup> овог закона, као и на индустријске објекте

7 С обзиром на то да став 1. члана 133. Закона не садржи тачке, ради се о објектима из става 2. члана 133. Закона (нуклеарни објекти и сл. објекти за прераду нафте и гаса и др. базне и пре-рађивачке хемијске индустрије и др., стадиони за 10.000 и више хиљада гледалаца, објекти конструктивног распона од 50 и више метара, објекти висине 50 и више метара, силоси капацитета преко 10.000 м<sup>3</sup>, казнено-поправне установе, и др. постројења за третман неопасног отпада капацитета више од 70 тона дневно, постројења за третман опасног отпада и сл.).



у којима се производе, прерађују и дистрибуирају експлозивне материје, опасне материје и запаљиве течности и гасови.

Члан 188. Закона прописује да се уз захтев за накнадно издавање грађевинске дозволе за породичне стамбене објекте до 300 м<sup>2</sup> бруто развијене грађевинске површине подноси доказ о праву својине, закупа или коришћења на грађевинском земљишту, односно доказ о праву својине на објекту или стану, фотографије објекта и технички извештај о стању објекта са геодетским снимком који садржи снимак објекта који је предмет легализације, бруто развијену грађевинску површину у основи објекта, спратност (по потреби и спецификацију посебних физичких делова по етажама), као и доказ о уплати административне таксе (став 1), да технички извештај може да израђује и предузетник који испуњава услове за одговорног пројектанта или одговорног извођача радова, те да документацију може да обезбеди и јединица локалне самоуправе на основу писменог овлашћења власника. (ст. 2. и 3).

Члан 189. Закона<sup>8</sup> прописује да се уз захтев за накнадно издавање грађевинске дозволе за стамбене објекте са више станова, стамбено-пословне објекте, пословне и производне објекте, подноси доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, фотографије објекта и записник о извршеном вештачењу о испуњености услова за употребу објекта, са спецификацијом посебних физичких делова, који садржи геодетски снимак објекта на копији плана парцеле, са исказаном бруто развијеном грађевинском површином, израђен од стране привредног друштва, односно другог правног лица уписаног у одговарајући регистар и доказ о уплати административне таксе (став 1), да захтев може поднети и сваки власник посебног физичког дела објекта (став 2), да се решење издаје за објекат са обавезном спецификацијом посебних физичких делова тог објекта (став 3), да власници посебних физичких делова у објекту за који је издато решење, могу остварити право уписа својине на тим посебним физичким деловима у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима (став 4), да се одредбе овог члана не примењују на објекте из члана 133. став 1. тач. 2), 3), 4), 10) и 11), већ се за те објекте уз захтев подноси доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, пројекат изведеног објекта израђен у складу са овим законом, и доказ о уплати административне таксе (ст. 5. и 6).

Члан 190. Закона прописује да се уз захтев за накнадно издавање решења о пријави радова за изградњу помоћног објекта подноси доказ о праву својине, закупа, односно коришћења на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, фотографије и скица објекта, са назнаком површине и подацима о материјалу од кога је изграђен.

8 Одредбе члана 189. Закона, које нису мењане, садрже непрецизност у одредбама ст. 3. и 4. које се позивају на „решење из става 1. овог члана“ иако се у ставу 1. уређује подношење захтева а не доношење решења, те следи да се ради о решењу донетом по захтеву из става 1. За упућивање у ставу 5. на одредбе става „1“ члана 133. – важи напомена из претходне фусноте.



Члан 191. Закона прописује да се уз захтев за накнадно издавање грађевинске дозволе за објекте изграђене из средстава буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, односно средстава правних лица чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, подноси записник о извршеном вештачењу о техничкој исправности и испуњености услова за употребу објекта, са спецификацијом посебних физичких делова који садржи геодетски снимак објекта на копији плана парцеле, са исказаном бруто развијеном грађевинском површином у основи објекта, израђен од стране привредног друштва, односно другог правног лица уписаног у одговарајући регистар (став 1), да у случају да се објекти из става 1. не користе за потребе или нису у функцији остваривања надлежности државних органа и организација и органа територијалне или локалне самоуправе, односно делатности јавног предузећа, односно другог лица чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, поред доказа из става 1, подноси се и доказ о решеним имовинско-правним односима у складу са одредбама овог закона које се односе на поступак легализације објеката, и доказ о уређивању међусобних односа са органом, односно организацијом која уређује грађевинско земљиште (став 2), да грађевинску дозволу из става 1. издаје орган надлежан за издавање грађевинске дозволе која се објављује на огласној табли надлежног органа (став 3), те да се на решење којим се издаје грађевинска дозвола „из става 2“ овог члана може изјавити жалба у року од седам дана од дана јавног оглашавања, а ако је решење издало надлежно министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, може се тужбом покренути управни спор (став 4).<sup>9</sup>

Члан 192. Закона прописује: да се уз захтев за накнадно издавање грађевинске дозволе за радове на изградњи објеката за које 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, подноси доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, пројекат изведеног објекта израђен у складу са овим законом и доказ о уплати административне таксе.

Члан 193. Закона прописује: да се поред доказа који су прописани у чл. 188. и 189. Закона, као доказ о решеним имовинско-правним односима на грађевинском земљишту сматра и – за објекат изграђен на грађевинском земљишту у својини другог лица – правноснажна судска одлука којом је утврђено право својине на земљишту, коју власник прибави у складу са прописима о својинскоправним односима, за објекат изграђен на грађевинском земљишту – уговор о преносу права коришћења, односно куповини земљишта, који је закључен између тадашњег корисника земљишта

9 Наведени текст става 2. члана 191. Закона унет је чланом 82. Закона о изменама и допунама Закона, те су ст. 2. и 3. постали ст. 3. и 4. Уочава се правно-техничка недоследност јер при измени текста нису истовремено извршене потребне корекције у задржаним текстовима став 2. који је постао став 3. и става 3. који је постао став 4, пропуштањем да се унесу потребна одређења – да се ради о грађевинским дозволама издатим по захтевима из ст. 1. и 2.

и подносиоца захтева који је оверен код надлежног суда, као и сви други правни послови на основу којих је подносилац стекао право државине на земљишту, уговор о куповини објекта или куповини објекта у изградњи између власника, односно корисника земљишта и подносиоца захтева, који је оверен код надлежног суда, уговор о суинвестирању изградње објекта закључен између власника, односно корисника земљишта и подносиоца захтева, који је оверен код надлежног суда, уговор о откупу стана у објекту који је изграђен на земљишту које је у јавној својини, као и сви други правни послови на основу којих се на несумњив начин може утврдити правни континуитет промета земљишта, објекта, односно посебног дела објекта, правноснажно решење о наслеђивању, правноснажно решење о статусној промени привредног друштва из кога се на неспоран начин може утврдити правни континуитет подносиоца захтева (став 1. тач. 1) и 2)); да ако се као доказ из става 1. прилаже уговор о преносу права коришћења који је закључен између тадашњег корисника земљишта и подносиоца захтева који није судски оверен, по захтеву подносиоца захтева, орган надлежан за имовинскоправне односе на чијој територији се налази предметно земљиште доноси решење о престанку права коришћења дотадашњег корисника и утврђује право коришћења у корист подносиоца захтева, а по правноснажности тог решења, орган надлежан за легализацију га прихвата као доказ о решеним имовинско-правним односима на земљишту (став 2); да кад је предмет легализације објекат саграђен на грађевинском земљишту које је у сувојини, односно сукоришћењу више лица, поред доказа о решеном имовинскоправном основу подносиоца захтева, доставља се и писмена сагласност свих сувласника, односно сукорисника на грађевинском земљишту, која је судски оверена, а да ће се сматрати да је сувласник, односно сукорисник на предметном земљишту дао сагласност за легализацију, ако је знао или могао знати за изградњу предметног објекта, односно за извођење радова, али се у време изградње томе није противио (став 3).

Члан 194. Закона прописује, поред осталог, да власници бесправно изграђених објеката, који су поднели пријаве у складу са раније важећим законом, достављају у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона доказе за легализацију прописане овим законом (став 2) и уређује поступање органа надлежног за накнадно издавање грађевинске дозволе у погледу испитивања потпуности поднетог захтева и потребних доказа, поступања са непотпуним захтевима и право жалбе, односно право на покретање управног спора у случају доношења закључка о одбацивању непотпуног захтева који није допуњен у остављеном року (ст. 1, 3, 4. и 5), те достављање правноснажног закључка надлежној грађевинској инспекцији (став 6).

Члан 195. Закона уређује поступање органа по уредно поднетом захтеву то јест поступак одлучивања о могућностима легализације, те предвиђа одбијање захтева за случај да утврди да не постоји могућност легализације, са правом на жалбу, односно покретање управног спора против донетог решења и достављање правноснажног решења надлежној грађевинској инспекцији (ст. 1, 2, 3. и 4) и поступање у случају утврђења да постоји

могућност легализације, за који предвиђа позивање подносиоца захтева да у року од 60 дана достави доказ о уређивању међусобних односа са органом, односно организацијом која уређује грађевинско земљиште, издавање једним решењем грађевинске и употребне дозволе у року од 15 дана од достављања доказа, односно поступак за случај да наведени доказ није поднет (ст. 5, 6, 9, 10. и 11), утврђује да је правноснажно решење основ за упис права својине у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима (став 7) и налаже да орган надлежан за упис права својине у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима, приликом уписа објекта ставља забележбу да је право својине на објекту утврђено на основу грађевинске и употребне дозволе издате у поступку легализације, те да с обзиром на минималну техничку документацију која је прописана, Република Србија не гарантује за стабилност и сигурност објекта (став 8).

Члан 196. Закона утврђује овлашћење министра надлежног за послове грађевинарства да прописује ближе критеријуме из члана 187. Закона, који уређује случајеве у којима се објекат не може легализовати, начин израде и садржину техничке документације прописане за поступак легализације, пројекта изведеног објекта, те садржину и начин издавања грађевинске и употребне дозволе за објекте који су предмет легализације.

Члан 197. Закона утврђује: да се неће извршавати рушење објеката који су до ступања на снагу овог закона изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе, односно без одобрења за изградњу, нити ће се за те објекте доносити решење о уклањању, до правноснажно окончаног поступка легализације (став 1); да ће грађевински инспектор без одлагања донети решење о уклањању објекта ако решење о рушењу није донето и ако утврди да се објекат гради или да је његово грађење завршено без грађевинске дозволе после ступања на снагу овог закона (став 2).

Члан 198. Закона утврђује да се правноснажним окончањем поступка којим се одбацује или одбија захтев за легализацију, стичу услови за уклањање објекта, односно његовог дела, да надлежни орган доставља без одлагања правноснажни акт грађевинској инспекцији, а да је грађевински инспектор дужан да одмах по добијању акта донесе решење о уклањању објекта, односно дела објекта у складу са одредбама овог закона, ако такво решење већ није донето.

Члан 199. Закона прописује да објекат за који је поднет захтев за легализацију у складу са одредбама овог закона, а који је изграђен до 11. септембра 2009. године, може привремено, до правноснажно окончаног поступка легализације, бити прикључен на електроенергетску, гасну, и мрежу електронских комуникација или мрежу даљинског грејања, водовод и канализацију (став 1), а да ако објекат не буде легализован у складу са овим законом, грађевински инспектор је дужан да без одлагања, по добијању акта из члана 198. став 1. овог закона примерак тог акта достави јавном комуналном предузећу или привредном друштву које је привремено прикључило објекат на своју мрежу, односно инфраструктуру, а то јавно комунално предузеће или привредно друштво је дужно да без одлагања искључи објекат са мреже односно инфраструктуре (ст. 2. и 3).

Члан 200. Закона утврђује обавезу јединица локалне самоуправе да у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, доставе министарству надлежном за послове грађевинарства списак свих објеката изграђених, односно реконструисаних или дограђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта до дана ступања на снагу овог закона, а који нису порушени на основу закона који престаје да важи даном ступања на снагу овог закона (став 1), а да списак објеката садржи датум изградње, односно реконструкције или доградње објекта, намену, површину, име власника, као и податке о донетом решењу о рушењу (став 2).

### III

Одредбама Устава Републике Србије са становишта којих је у Решењу Суда о покретању поступка, предлозима овлашћених предлагача и иницијативама доведена у сумњу уставна заснованост оспорених одредаба Закона, утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава која почива на неотуђивим људским правима, а да се остварује, поред осталог и уставним јемствима људских и мањинских права, и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се законом може прописати начин остваривања људских права зајемчених општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима 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 људска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, 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 (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 (члан 36. став 1); да је зајемчено 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 утврђено да се законом може ограничити начин коришћења имовине, а 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 развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја, организацију и коришћење простора (члан 97. тачка 12); да општина преко својих органа у складу са законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 2); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1).

Одредбама члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – „Службени лист СЦГ– Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05, и 7/05 и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10) 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, а 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.

При разматрању уставне заснованости одредаба чл. 185. до 200. Закона, Суд је претходно констатовао да је институт легализације бесправно саграђених објеката био садржан и у претходном Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) који је прелазним и завршним одредбама утврђивао, поред осталог, обавезу власника објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе да у року од шест месеци од дана ступања на снагу тог закона, пријави општинској односно градској управи објекат чије је грађење односно реконструкција завршена без грађевинске дозволе, прописивао поступак за издавање одобрења за изградњу и употребне дозволе, доношење решења о рушењу објекта у случају непоступања власника по датој могућности накнадног прибављања одобрења и дозволе и обавезу плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, при чему су рокови одређени у основном тексту Закона из 2003. године, продужени изменама и допунама Закона у 2006. години (чл. 160. до 164. основног текста Закона и чл. 48. до 51. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи – „Службени гласник РС“, број 34/06). Тај закон је, иначе, прописивао правила грађења, овлашћења органа јавне



власти у примени прописа, укључујући и налагање рушења бесправно изграђених објеката, а казним одредбама утврђивао је поред привредних преступа и прекршаја и кривична дела, прописујући да ће се предузетник који је извођач радова, или одговорно лице у правном лицу које је извођач радова на објекту који се гради без одобрења за изградњу и главног пројекта, казнити за кривично дело затвором до годину дана, а физичко лице које је инвеститор или одговорно лице у правном лицу које је инвеститор објекта који се гради без одобрења за изградњу и главног пројекта, казнити за кривично дело затвором до три године, да ће се физичко лице које прикључи или одговорно лице у правном лицу које дозволи прикључење објекта који се гради или је изграђен без одобрења за изградњу и главног пројекта, на електроенергетску, термоенергетску или телекомуникациону мрежу, водовод и канализацију, казнити за кривично дело затвором до три године (чл. 149. и 150. Закона).

Оспорени, сада важећи Закон, утврђује да се легализација по његовим одредбама спроводи за све објекте који су изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу – до дана његовог ступања на снагу, то јест, до 11. септембра 2009. године (члан 185. став 2). Из одредаба Закона следи: да право на подношење захтева имају сви власници таквих објеката, без обзира да ли је власник објекта поднео пријаву за легализацију по одредбама раније важећег закона или то није учинио; да власници бесправно изграђених објеката који су поднели пријаву за легализацију по раније важећем закону у прописаним роковима, немају обавезу подношења захтева по одредбама овог закона, већ се та пријава сматра захтевом за легализацију у смислу одредаба овог закона (члан 186. став 3), у ком случају лице има обавезу да достави доказе прописане овим законом (члан 194. став 2). У погледу правних ситуација проистеклих из односа бесправне градње, Закон прописује одредбама члана 197. – за објекте који су изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до дана његовог ступања на снагу, да се рушење објеката неће извршавати, нити ће се за те објекте доносити решење о уклањању до правноснажно окончаног поступка легализације (став 1), што значи да прописану погодност одлагања примене санкције рушења, односно уклањања бесправно саграђеног објекта, уживају само лица која су у року прописаном одредбом члана 186. став 2. Закона, поднела захтев за легализацију,<sup>10</sup> док, за објекте бесправне градње извршене после његовог ступања на снагу, прописује безусловно уклањање (став 2). За разлику од Закона из 2003. године, овај закон не садржи у својој регулативи

10 Одредба члана 197. став 1. Закона садржи прећутну претпоставку да се ради о случајевима у којима је поднет захтев за легализацију у року прописаном одредбом члана 186. став 2. Закона. Закон иначе не одређује изричито последице пропуштања рока за подношење захтева за легализацију, па ни судбину прописане мере одлагања уклањања објекта. Из одредбе члана 89. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2011. године, која уређује плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, може се закључити да неподношење захтева за легализацију има за последицу уклањање објекта.



одредбе о кривичноправној одговорности за кршење одредаба о изградњи објеката, већ утврђује само одговорност за привредни преступ и прекршај (чл. 202. до 212), али то из разлога што су Законом о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС“, број 72/09), који је ступио на снагу истовремено са оспореним Законом о планирању и изградњи, уведена кривична дела „грађење без грађевинске дозволе“ (члан 219а), и „прикључење објекта који је изграђен без грађевинске дозволе“ (члан 219б). Ове казнене одредбе предвиђају: да ће се лице које је извођач радова или одговорно лице у правном лицу које је извођач радова на објекту који се гради, односно које изводи радове на реконструкцији постојећег објекта, без грађевинске дозволе, казнити затвором од три месеца до три године и новчаном казном; да ће се лице које је инвеститор или одговорно лице у правном лицу које је инвеститор објекта који се гради без грађевинске дозволе казнити затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном; да ће се, кад је издато решење о обустави радова а лице из ст. 1. и 2. овог члана настави започету градњу, учинилац казнити затвором од једне до осам година и новчаном казном; да ће се лице које је као одговорни пројектант, односно вршилац техничке контроле, супротно прописима потписало коначан извештај о извршеној контроли, којим се констатује да на главни пројекат нема примедби или је супротно прописима ставило печат на главни пројекат да се пројекат прихвата, или је супротно прописима дало изјаву којом потврђује да је главни пројекат урађен у складу са локацијском дозволом, казнити затвором од три месеца до три године и новчаном казном (члан 219а); да ће се лице које прикључи објекат или одговорно лице у правном лицу које дозволи прикључење објекта, који се гради или је изграђен без грађевинске дозволе, на електроенергетску, термоенергетску или телекомуникациону мрежу, водовод и канализацију, казнити затвором од три месеца до три године и новчаном казном (члан 219б).

Из корелације Закона о планирању и изградњи из 2003. године и оспореног истоименог Закона из 2009. године, Суд је констатовао да постоји континуирано опредељење законодавног органа за обезбеђивање законског основа за превођење бесправне градње у режим легалне градње и легалног коришћења објеката и да је уколико остао неизвршен смисао и циљ претходног Закона из 2003. године којим је легализација била постављена као решење у прелазним и завршним одредбама тог закона, да би се, у прописаним роковима и под прописаним условима, окончала могућност заснивања права вршењем незаконитих правних радњи, што је Уставни суд констатовао доносећи наведену Одлуку ИУ-187/2003, у поступку у којем је уставност одредаба претходног закона оцењивао у односу на Устав Републике Србије од 1990. године.

Из изложеног следи да након што је једним законом – Законом о планирању и изградњи из 2003. године била омогућена легализација објеката који су бесправно изграђени до његовог ступања на снагу, и то као прелазно законско решење у циљу окончања до тада заснованих односа бесправне изградње, при чему је евентуална нова бесправна изградња била санкционисана

и уклањањем бесправно подигнутог објекта и кривичном одговорношћу, каснијим законом, то јест оспореним Законом о планирању и изградњи из 2009. године, установљава се нови циклус легализације, и то не само за изградњу извршену пре ступања на снагу Закона из 2003. године, него и за бесправну изградњу која је извршена за време важења Закона из 2003. године, што значи, упркос забранама прописаним тим законом чије је кршење било санкционисано и као кривично дело. Дакле, прописивањем права на легализацију и за објекте који су бесправно изграђени за време важења Закона о планирању и изградњи из 2003. године, важећи Закон прећутно уважава нечињење надлежних органа, то јест „легализује“ околност да бесправна изградња није спречена нити отклоњена вршењем законских овлашћења и обавеза од стране надлежних органа јавне власти. Тако, уместо примењивања прописане санкције која погађа објекат у виду његовог уклањања, Закон исту суспендује и прећутно је замењује правом на легализацију, а при томе, у истом (против)правном односу, све време у континуитету, задржава санкцију према прекршиоцу прописа, и то у виду одговорности за кривично дело. Суд оцењује да таква Законом креирана правна ситуација противречи начелима јединства правног поретка.

Испитујући правну природу установљеног института легализације бесправно саграђених објеката, Суд је утврдио да се одредбама оспорених чл. 185. до 200. Закона успоставља посебан режим за остваривање права у вези са изградњом и употребом објеката, за чије су остваривање иначе, другим одредбама истог закона прописана обавезна правила редовног режима градње (чл. 110. до 160. Закона). Посебан режим за стицање права и у њему садржаних погодности, Закон је засновао на околности да су објекти изграђени, односно стављени у употребу без претходног испуњења законом прописаних услова које закон захтева за закониту изградњу, то јест за легално постојање, изградњу и употребу грађевинских објеката. При свему томе, за разлику од Закона из 2003. године, који је легализацију установљавао као прелазно законско решење, оспорени Закон не поставља институт легализације као прелазно решење, већ га установљава као системско решење, које егзистира паралелно и истовремено са Законом прописаним обавезним правилима која важе за текућу градњу, што је по оцени Суда, уставноправно неприхватљиво решење.

Суд је оценио да тако установљени различити режими за остваривање истог права и тиме успостављене погодности у корист једне групе лица – бесправних градитеља, не задовољава услов уставности са аспекта уставних гаранција владавине права, правне једнакости и забране дискриминације зајемчених одредбама чл. 3. и 21. Устава, као и са становишта одредаба члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода које утврђују забрану дискриминације и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију, које утврђују општу забрану дискриминације утврђењем обавезе државе да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу, то јест да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основу било ког личног статуса лица.

По схватању Суда, јемство правне једнакости садржано у одредбама члана 21. Устава и истоврсна гаранција садржана у наведеном потврђеном међународном уговору, обавезује не само на једнаку примену права/закона, него обавезује и сам законодавни орган приликом доношења закона, да при уређивању односа прописује једнаке услове за остваривање права које уређује, без дискриминације по било ком основу. Имајући у виду да је прописивање различитих услова за остваривање једног истог права уставноправно допуштено само у случају кад је за то испуњен услов из члана 21. став 4. Устава, према којем 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, Суд сматра да се последице фактичког кршења прописа о изградњи и неповољан правни положај у који су се лица у питању довела сопственим противправним радњама, не могу предвидети законом као основ и разлог за прописивање посебних мера, којима би се та лица довела у једнак положај са осталим грађанима. Напротив, успостављање такве погодности за лица која су поступала противправно, у односу на лица која су ово право остварила применом закона, има за последицу повреду начела владавине права, обавезности закона, правне сигурности и гаранције једнаке примене права.

Полазећи од тога да у систему владавине права противправна поступања обавезно резултирају применом прописаних санкција, то у случају бесправне градње законита и једнака примена права значи примену прописаних казних мера према лицу које је прекршило закон и налагање уклањања, односно уклањање бесправно изграђеног објекта. Са друге стране, уважавајући реално фактичко стање у држави које карактерише постојање великог броја бесправно изграђених објеката, нерационалност рушења великог броја бесправно изграђених, дограђених и реконструисаних објеката и потребу да се затечено стање оконча спровођењем поступка легализације бесправно изграђених објеката, којим би се противправно засновани фактички односи превели у режим правом признатих односа, Суд сматра да је уставноправно допустиво законско увођење института легализације, као опште мере из домена уставних овлашћења Републике Србије садржаних у одредби члана 97. тачка 8. Устава – да уређује и обезбеђује економске и социјалне односе од општег интереса, а која је утемељена на оцени законодавног органа да постоји општи, односно јавни интерес да се уместо примене прописане санкције уклањања, односно рушења објеката, одржи фактичко стање изграђености објеката. Међутим, захтев правне једнакости не допушта, у начелу, никакав облик разликовања грађана у обавезама које су прописане принудним прописима, а нарочито не у виду законског успостављања два паралелна режима за остваривање права, при чему се повољнији режим успоставља за прекршиоце закона. За примену јединог уставно допуштеног основа разликовања у правима које се може оправдати мером тзв. позитивне дискриминације из члана 21. став 4. Устава, у овом случају нису испуњени услови, јер за примену те мере ни у ком случају не може основ да буде извршено кршење закона. Узимајући у обзир да је циљ законом прописане

„легализације објеката“ одржање већ изграђених објеката ради смањења штете која би настала њиховим уклањањем, Суд сматра да услов правне једнакости захтева и допушта само онај облик преласка права на објектима стеченим противправном изградњом у режим правом признатих односа који би се темељио на накнадном извршавању свих обавеза у погледу изградње објекта које терете сваког инвеститора законите изградње, у мери у којој је то фактички и правно могуће, имајући у виду природу института легализације. Само на тај начин се могу, у уставно-правно допуштеним оквирима, изједначавати правни положаји лица која су право градње остварила применом прописа и оних лица која су изградњу извршила уз потпуно или делимично кршење прописа. Утврђујући овлашћења законодавног органа да одређене односе уређује, Устав успоставља истовремено и обавезу да исте „обезбеђује“, што значи обавезу државе да обезбеди спровођење односа које је законом уредила. По оцени Суда, није у складу са уставном позицијом законодавног органа да ради отклањања последица до којих је дошло услед кршења и неспровођења закона, то јест, не само незаконитом активношћу лица, него и нечињењем органа јавне власти, законом предвиди конвалидирани нелегалних стицања имовине, прописивањем за то повољнијих услова од оних који важе за редован начин стицања прописан законом. Суд сматра да се начело правне једнакости огледа како у прописивању истих услова за исте ситуације, тако и у једнакој примени општег правила. Суд има у виду да су различите економске и социјалне прилике у друштву у дужем периоду условљавале потребу грађана да оскудним средствима решавају стамбене потребе и остваре право на дом, па и да ради задовољења егзистенцијалних потреба посежу за противправним радњама, то јест за бесправном градњом објеката. Са друге стране, постоји вишедеценијско репродуковање односа бесправне градње, уз одсуство одговарајуће реакције државних органа упркос постојања закона који су уређивали градњу, санкционисали противправна поступања и утврђивали обавезе органа јавне власти у извршавању закона. Континуирано неспровођење закона условило је појаву понављаног законског омогућавања легализације, при чему, врсте објеката који подлежу легализацији сведоче о томе да је бесправна градња извршена не само за намирење личних и породичних потреба становања средствима приватних лица, него и за стицање профита, потребе пословања, па и при изградњи објеката средствима буџета. Стављање у исти привилеговани положај свих тих лица у односу на лица која су градњу остваривала применом прописа, те прописивање повољнијих услова у виду испуњавања техничких услова градње и олакшица у плаћању јавних терета који прате изградњу, није у складу са уставним гаранцијама правне једнакости, нити се успостављање такве врсте привилегија може оправдати јавним/општим интересом за спровођење поступка легализације као легитимног циља. При свему, полазећи од одредбе члана 1. Устава која утврђује заснованост Републике Србије на владавини права и социјалној правди, Суд налази да прописивање погодности за стицање права у поступку легализације бесправно изграђених објеката може бити уставноправно допуштено само

уколико се односи на групе лица за које законодавни орган оцени, на основу објективних показатеља, да њихова социјална ситуација захтева и чини оправданим давање погодности у виду мере тзв. позитивне дискриминације коју допушта одредба члана 21. став 4. Устава.

За изложена правна схватања о неуставности Законом успостављеног неједнаког третмана лица у правима која се тичу услова за стицање имовинских права – права власништва на непокретностима, и о уставно допустивим границама тумачења јавног интереса, Суд налази потврду и у правним схватањима Европског суда за људска права који је у бројним случајевима у пракси изразио став о значењу начела забране дискриминације из члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, наводећи да је разлика у правном третману лица дискриминаторна ако није утемељена на објективном и разумном оправдању, кад није усмерена на остварење легитимног циља, или кад не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља који се жели постићи (Д. Х. и остали против Чешке, представка број 57325/00). Код оцене утврђеног „јавног интереса“ из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију као разлога којим се може оправдати мешање државе у имовинска права, Европски суд за људска права је изразио став да јавни интерес мора бити заснован на законитом и разумном основу, са постигнутом правичном равнотежом између општег интереса заједнице и заштите темељних права појединаца (предмет Шасању и други против Француске, представка број 25088/94), док је у случају на који се позива један од предлагача, Европски суд, решавајући о постојању повреде имовинских права проистекле из чина бесправне градње, изразио став да се и само постојање неовлашћене градње има сматрати мешањем у право на мирно уживање својине (предмет Костић против Србије, представка број 41760/04).

Са друге стране, за изложено правно схватање о уставноправној допуштености института легализације заснованог на оцени законодавног органа о постојању јавног/општег интереса за превођење бесправне градње у режим правом признатих односа, Суд налази потпору у схватањима Европског суда за људска права да се правило о заштити имовине коју гарантује члан 1. Протокола 1 уз наведену европску конвенцију односи и на случај бесправне изградње објекта заузимањем државног земљишта коју су власти дозволиле у дужем временском периоду (предмет Енерилдиз против Турске, представка број 48939/99), као и схватању тога суда да право на поштовање приватног и породичног живота, односно права на дом из члана 8. Европске конвенције ужива свако, независно од тога да ли је кућа/дом стечена законито, да иако су власти овлашћене да уклоне објекте са незаконито заузетог општинског земљишта, вишедеценијско толерисање незаконитог насеља обавезује власти да одлучују применом начела сразмерности супротстављених интереса, да размотре алтернативне методе као што је легализација објеката, да спрече ризик наступања бескућништва, и да размотре да ли лица у питању припадају друштвеним групама које су у неповољном положају (Јорданова и други против Бугарске, представка број 25446/06).



Уважавајући јавни/општи интерес за спровођење легализације објеката Суд је на становишту да се ти односи морају уређивати и спроводити уз очување начела владавине права и правне једнакости, без повреде права трећих лица, односно, уз најмању меру ограничења права трећих лица, водећи рачуна о томе да се легализацији не подвргавају односи који су настали незаконитим радњама, па и онима које су у време извршења биле предвиђене као кривично дело, што је случај са бесправном градњом извршеном у време важења Закона о планирању и изградњи из 2003. године, чијим је одредбама бесправна изградња била санкционисана и кривичном одговорношћу, а такву инкриминацију садрже и сада важеће одредбе чл. 219а и 219б Кривичног законика.

Оцењујући, на основу свега изложеног, да у правном поретку не могу опстати одредбе чл. 185. до 200. Закона, које садрже или установљавају основ за прописивање посебних техничких и материјалних, односно финансијских услова за остваривање права у питању, који су повољнији од оних које закон иначе предвиђа за изградњу објеката, Суд је, полазећи од природе утврђене повреде Устава, утврдио несагласност са Уставом наведених одредаба у целини. Суд притом констатује да поједине одредбе садржане у оквиру чл. 185. до 200. Закона, које уређују питања предмета и поступка легализације, правила подношења захтева, поступка одлучивања по захтеву, последица одбијања или одбацивања захтева за легализацију, те дејства започетог поступка по поднетом захтеву, нису саме по себи неуставне, али да нису ни подобне да буду предмет самосталне оцене изван контекста укупне оспорене регулативе, нити могу самостално опстати, будући да су у служби неуставног концепта института легализације који се темељи на Уставом недопуштеним привилегијама у корист прекршилаца закона.

Налазећи да из изложених разлога начин на који је оспореним одредбама Закона уређен институт легализације није на Уставу заснован, Уставни суд је, оценио беспредметним разматрање уставне заснованости појединих решења садржаних у оспореним одредбама којима се уређују поједини елементи овог института, а разлози њиховог оспоравања се односе на различитост Законом прописаних права и обавеза лица у поступку легализације (чл. 187, 188, 190. и 193, члан 195. став 8) у односу на права и обавезе које друге одредбе Закона прописују за редован режим изградње објеката (чл. 54, 57, 135. и 158), као и на различитости прописаних услова за поједине врсте објеката који подлежу легализацији (чл. 188. и 189), те несагласност оспорених одредаба са одредбама других закона.<sup>11</sup> Ипак, у вези са посебним разлозима који су истакнути у предлозима и иницијативама поводом оспоравања појединих одредаба Закона, Суд указује на следеће:

У погледу оспорене одредбе члана 193. став 3. Закона, у делу којим се утврђује да ће се сматрати да је сувласник, односно сукорисник на предметном земљишту дао сагласност за легализацију, ако је знао или могао знати за изградњу предметног објекта, односно за извођење радова, али се у време

11 Закон о јавним путевима („Службени гласник РС“, број 101/05) – члан 28. у односу на члан 187. став 2. оспореног Закона. Закон 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) – члан 15. став 4. у односу на члан 193. став 3. оспореног Закона.



изградње томе није противио, Суд је констатовао да има значење изузетка од правила прописаног у претходном делу исте одредбе према којем је, за случај захтеване легализације објекта саграђеног на грађевинском земљишту које је у сусвојини, односно сукоришћењу више лица, потребна и писмена сагласност свих сувласника, односно сукорисника на грађевинском земљишту која је судски оверена. Полазећи од претходно изложених начелних разлога неуставности одредаба Закона којима је уређена легализација бесправно изграђених објеката, којима се несавесни градитељи стављају у повољнији положај у односу на грађане и друга лица као савесне градитеље, и тиме посредно и без основа успоставља различит правни положај двеју великих групација лица које би законита и једнака примена права стављала у исти правни положај, Суд констатује да се оспореном одредбом уводи додатна погодност за бесправне градитеље, и то директним успостављањем основа да се у њихову корист а на терет трећих лица – сувласника/сукорисника земљишта прибави недостајући основ за располагање, односно стицање права на земљишту. Суд оцењује да Уставом зајемчено право мирног уживања својине и других имовинских права стечених на основу закона, што је у овом случају право сусвојине или сукоришћења, не може у смислу одредаба члана 58. Устава бити одузето дејством законске претпоставке, односно фикције да се неисказивањем противљења титулар права истог одрекао у корист бесправног градитеља. Суд сматра да члан 58. Устава који у ставу 2. допушта одузимање или ограничавање права својине само у јавном интересу и уз накнаду, не допушта овакав основ стицања права на земљишту, нити таква норма закона, ако се и узме да исказује јавни интерес за легализацијом као разумним циљем, задовољава услов да мера коју прописује за остварење тог циља не сме прећи границе „правичне равнотеже“, то јест не сме да успостави несразмеран терет за лице чија се права одузимају или ограничавају, ради остваривања легализације као јавног интереса. Отуда, по схватању Суда, законско успостављање основа за лишавање имовине трећих лица, ради стварања услова за стицање права од стране несавесног актера бесправне градње, превазилази уставно допуштени оквир тумачења јавног интереса, а чињеница да за овај вид одузимања имовинских права других лица Закон не предвиђа ни обавезу стицаоца на плаћање одговарајуће/тржишне накнаде, чини оспорену одредбу несагласном са одредбом члана 58. став 2. Устава. Суд је при томе имао у виду да одредбе 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) које уређују институт градње на туђем земљишту (чл. 24, 25. и 26), гарантују у сваком случају право власника земљишта на исплату прометне цене земљишта, а у неким ситуацијама и право на накнаду штете, при чему се ова права остварују у законом прописаним роковима. Тај закон решава већ настале последице изградње извршене без сагласности власника земљишта на којем је извршена изградња, водећи рачуна о савесности обеју страна, али не предвиђа и не решава ситуацију коју установљава оспорена одредба Закона – да је сувласник, односно сукорисник земљишта „могао знати“ за изградњу објекта, али се „у време изградње“ томе није противио. На тај начин се, по оцени Суда, у корист

бесправног градитеља успоставља додатан и несразмеран терет за трећа лица чије сувласништво, односно сукорисништво на земљишту даје тим лицима право мирног уживања имовине, па и легитимитет за изградњу објекта на том земљишту. При свему, одредбама члана 218. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09), „противправно заузимање земљишта“ утврђено је као кривично дело.

Оспоравање одредаба члана 195. Закона тврдњом да обавезивање корисника легализације на „уређивање међусобних односа са органом, односно организацијом која уређује грађевинско земљиште“, под претњом одбацивања захтева (ст. 5. и 9) има карактер противуставног утврђивања обавеза са повратним дејством, с обзиром на то да се „од дана изградње породичних стамбених зграда без дозволе плаћа допринос за изградњу грађевинског земљишта“, Суд сматра неоснованим, будући да су у питању различите накнаде установљене законом, те да накнада за коришћење грађевинског земљишта терети имаоца објекта без обзира на легалност градње, а накнада за уређивање грађевинског земљишта је обавеза која терети инвеститора легалне градње, у ком смислу се управо, као један од услова за спровођење легализације, предвиђа накнадно уређивање односа које води намирењу те обавезе коју обвезник, самим фактом нелегалне градње није извршио.<sup>12</sup>

Суд је оценио основаним оспоравање одредбе става 8. овог члана Закона, која предвиђа обавезу органа надлежног за упис права својине у јавну књигу да приликом уписа легализованог објекта стави забележбу да с обзиром на минималну техничку документацију која је за легализацију прописана – Република Србија не гарантује за стабилност и сигурност објекта, као и одредбе члана 187. став 5. Закона која предвиђа исту обавезу за објекте за које се не прибавља сагласност у погледу мера заштите од пожара. Уставни суд сматра да је при реализацији уставних овлашћења да уређује односе и да истовремено обезбеђује њихово извршавање, законодавни орган обавезан да односе уређује на начин којим се остварују све уставне гаранције и јемства којима се штите Уставом утврђене вредности, што се у овом случају односи у првом реду на непосредне и посредне видове заштите људског живота и здравља које Устав установљава јемствима неприкосновености људског живота, неповредивости физичког и психичког интегритета, а такође и јемствима права на накнаду штете коју незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, права на здраву животну средину, са посебном одговорношћу

12 Према одредби члана 89. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2011. године, лица која имају бесправно саграђене објекте за које није поднет захтев за легализацију у складу с одредбама овог закона, лица којима је правноснажно окончан поступак легализације доношењем акта којим се одбацује или одбија захтев за легализацију, као и лица која нису закључила уговор из члана 185. Закона, до рушења бесправно саграђеног објекта плаћају накнаду за коришћење грађевинског земљишта прописану актом јединице локалне самоуправе у троструком износу, док је Закон о планирању и изградњи из 2003. године у основном тексту предвиђао плаћање накнаде у стотруком износу, а изменама извршеним у 2006. години упутио је на акт општине којим се уређује накнада за легално саграђене објекте (члан 163. тог закона).

Републике Србије за заштиту животне средине, те могућношћу ограничавања предузетништва ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије, ограничавања коришћења и располагања земљиштем ради отклањања опасности од наношења штете животnoj средини или да би се спречила повреда права и на закону заснованих интереса других лица, дужношћу чувања природних реткости, наслеђа и добара од општег интереса, са посебном одговорношћу Републике Србије, забрањеношћу радњи усмерених против здравља и безбедности потрошача, и обавезом Републике Србије да уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост и безбедност грађана (члан 24. став 1, члан 25. став 1, члан 35. став 2, члан 74, члан 83. став 2, члан 88. став 2, чл. 89. и 90. и члан 97. тач. 2. и 4. Устава). Из изложених разлога, Суд оцењује да не постоји уставно овлашћење за законодавни орган да приликом уређивања односа из своје надлежности законом искључи одговорност државе за последице које наступају услед законом допуштеног штетног поступања.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је утврдио да одредбе чл. 185. до 200. оспореног Закона о планирању и изградњи нису у сагласности са Уставом, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Пошто је донео коначну Одлуку, Суд је, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредаба члана 185. ст. 6. до 14, чл. 187, 188, 190. и 193. наведеног Закона.

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 185. до 200. Закона о планирању и изградњи наведеног у изреци престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУз-295/2009 од 6. децембра 2012. године (,,Службени гласник РС“, број 50/13)

**Закон о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11)  
– члан 89. став 2.**

**Изузимање судских одлука од поништавања у поступку по уставној жалби**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 89. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), у делу који гласи: „осим судске одлуке“, није у сагласности с Уставом.

### Образложење

Решењем Уставног суда број IУз-97/2012 од 12. јула 2012. године, које је Суд донео по сопственој иницијативи, у смислу одредбе члана 168. став 1. Устава Републике Србије, покренут је поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 89. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду, у делу који гласи: „осим судске одлуке“. Доносећи наведено решење, Суд је оценио да се основано поставља питање сагласности с Уставом одредбе Закона којом су судске одлуке изузете од примене мере поништаја као уставно-судске санкције за утврђену повреду Уставом зајемченог људског или мањинског права и слободе. На основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), Суд је наведено решење доставио на одговор Народној скупштини. С обзиром на то да Народна скупштина није доставила одговор, Суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак и у спроведеном поступку утврдио следеће:

Устав Републике Србије утврђује: да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, а 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 је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно, те да се извршење одлука Уставног суда уређује законом (члан 171); да се уређење Уставног суда, поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука уређују законом (члан 175. став 3).

Одредбама члана 89. ст. 2. и 3. које су биле садржане у основном тексту Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донетог у новембру 2007. године, ради законске разраде института уставне жалбе који је по први пут у правном систему Републике Србије установљен Уставом од 2006. године, било је прописано:

„Кад Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом, односно радњом, повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, поништиће појединачни акт, односно забраниће даље вршење или наредити вршење одређене радње и одредити да се уклоне штетне последице у одређеном року.

Одлука Уставног суда којом се усваја уставна жалба је правни основ за подношење захтева за накнаду штете или отклањања других штетних последица пред надлежним органом, у складу са законом.“

Одредбама члана 33. Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 99/11), донетог у децембру 2011. године, одредбе члана 89. ст. 2. и 3. основног текста Закона измењене су тако да гласе:

„Кад Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може поништити појединачни акт осим судске одлуке, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца.

Одлуком којом се усваја уставна жалба Уставни суд ће одлучити и о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне, односно нематеријалне штете када је такав захтев постављен.“

До ступања на снагу оспорених измена и допуна Закона о Уставном суду, Уставни суд је примењивао одредбе члана 89. основног текста Закона и овлашћења, односно обавезе које су из тих одредаба Закона произлазиле у вези са новоуспостављеним уставним институтом уставне жалбе, утврдивши као опште ставове сопственог поступања следеће: 1) „Изузетно, када Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди да је оспореним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена конкретном одредбом Устава, а на други начин се не могу отклонити штетне последице, Суд у ставу 2. изреке одлуке поништава појединачни акт и предмет враћа на поновни поступак и одлучивање органу чији је акт поништен. У том случају Суд може одредити доношење новог акта и може наложити окончање поступка у најкраћем могућем року“, и 2) „Када Уставни суд утврди да је оспореним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена конкретном одредбом Устава, Суд може да поништи појединачни акт, забрани даље вршење или нареди вршење одређене радње и може одредити да се уклоне штетне последице у одређеном року (нпр. повраћај у пређашње стање, накнада штете, објављивање одлуке)“. Наведене правне ставове, које је примењивао и у случајевима када су предмет оспоравања биле одлуке судова, Уставни суд је темељио на околностима: 1) да је одредбама члана 89. ст. 2. и 3. Закона о Уставном суду прописано да ће Уставни суд, кад утврди да је појединачним актом, односно радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, поништити појединачни акт, односно забранити даље вршење или наредити вршење одређене радње и одредити да се уклоне штетне последице у одређеном року; 2) да је чланом 8. став 1. Закона прописано да се о питањима поступка пред Уставним судом која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе одговарајућих процесних закона и 3) да, при тадашњем стању законске уређености правила процесног права, усвајајућа одлука Уставног суда донета у поступку по уставној жалби није била предвиђена као основ за било који облик поновног/накнадног одлучивања о правном односу који је орган судске власти решавао и притом учинио повреду Уставом зајемченог права, него су само биле предвиђене могућности понављања правноснажно окончаног парничног, односно кривичног поступка, на основу одлуке Европског суда за људска права донете против Републике Србије, односно, другог суда насталог ратификованим међународним уговором.



Уставни суд је поступао у складу са заузетим ставовима, те је, до ступања на снагу спорне измене и допуне Закона о Уставном суду 4. јануара 2012. године, поништавао оспорене судске одлуке када би утврдио да је оспореном судском одлуком дошло до повреде Уставом зајемченог права. У вршењу своје надлежности по основу поднете уставне жалбе против одлука судске власти, Уставни суд се кретао у границама своје уставне надлежности, испитујући оспорене судске одлуке у оној мери у којој је то неопходно да би се утврдило да ли је доношењем судске одлуке дошло до повреде или ускраћивања уставних права и слобода означених у уставној жалби. Уставни суд је разматрао судске одлуке у границама разлога који су у уставној жалби наведени, а меру поништаја тих одлука изрицао је само у случајевима кад би оценио да је то неопходно за отклањање последица утврђене повреде уставних слобода и права. При томе, у случајевима када би утврдио да је до повреде Уставом зајемченог права дошло пред првостепеним судом, Суд је поништавао само одлуку суда последње инстанце, како би тај суд у поновном поступку, по изјављеном правном средству, отклонио учињену повреду. Дакле, ни законом дато овлашћење да поништава одлуке судова, ни поступање Уставног суда у изрицању те мере, нису имали карактер инстанционе контроле у односу на одлуке судова које су биле предмет уставне жалбе. Достигнути степен заштите уставних права и слобода који је остварен поступањем Уставног суда по уставним жалбама на наведени, уставно утемељен и законом прописани начин, учинио је уставну жалбу делотворним правним средством у правном систему Републике Србије, што је и потврђено у правним схватањима Европског суда за људска права у протеклом периоду примене решења из основног текста Закона. Оцену о томе да уставна жалба у правном поретку Републике Србије јесте делотворно правно средство, Европски суд је изразио у пресуди Винчић и други против Србије (представка бр. 44698/06 и др) од 1. децембра 2009. године, у којој је истакао: „Суд је мишљења да уставну жалбу треба, у начелу, сматрати делотворним домаћим средством у смислу значења члана 35. став 1. Конвенције у вези са свим представкама поднетим почев од 7. августа 2008. године, као датума када су прве мериторне одлуке Уставног суда о основаности наведених жалби објављене у 'Службеном листу' Тужене државе“.

Оцењујући уставну заснованост новог законског решења којим се судске одлуке изузимају од мере поништаја, што истовремено значи и сужавање овлашћења Уставног суда за изрицање мере која је потребна ради отклањања утврђених повреда уставних права и слобода, Суд је утврдио да је предметна одредба Закона у оспореном делу несагласна са Уставом, а то из следећих разлога:

Полазећи од тога да је уставна функција Уставног суда да поред заштите уставности и законитости штити и људска и мањинска права и слободе (члан 166. став 1), а да за непосредно остваривање те функције Устав уставновлава и одређује уставну жалбу као правно средство за заштиту људских или мањинских права и слобода зајемчених Уставом, која буду повређена или ускраћена појединачним актима или радњама државних органа или



организација којима су поверена јавна овлашћења (члан 170), Суд је на становишту да је на тај начин уставотворац установио уставно-судску заштиту према начелу да апсолутно сви акти јавне власти, односно свих грана власти, на исти начин, подлежу оцени уставности и уставно-судској заштити људских и мањинских права и слобода. Такво опредељење уставотворца, по схватању Уставног суда, обавезује и законодавни орган при вршењу овлашћења из члана 175. став 3. Устава – да законом уреди правно дејство одлука Уставног суда, као и овлашћења из члана 171. став 3. Устава – да законом уреди извршење одлука Уставног суда. У том смислу, при законском уређивању дејства одлуке Уставног суда, законодавни орган је дужан да пропише и обезбеди не само једнаку подложност уставно-судској контроли свих аката јавне власти, него и једнако дејство одлуке Уставног суда, у виду једнаких овлашћења Уставног суда за изрицање одређене мере. Стога се, изузимањем судских одлука од могућности изрицања мере поништаја, нарушава уставни принцип опште и једнаке подложности аката јавне власти уставно-судској контроли на једнак начин, односно, захтев једнаког дејства одлука Уставног суда. Надаље, Уставни суд је оценио да је уставно овлашћење законодавца да уреди правно дејство и извршење одлука Уставног суда, ограничено Уставом утврђеним правом Уставног суда да као самосталан и независан државни орган, сагласно члану 171. став 2. Устава, својом одлуком уреди начин њеног извршења, када је то потребно. У том смислу, Уставни суд налази да је одређивање начина на који ће се отклонити штетне последице које је произвео појединачни акт или радња било ког државног органа или имаоца јавног овлашћења, којима је дошло до повреде или ускраћивања неког од Уставом зајемчених права или слобода, у суштини има значење уређивања начина извршења одлуке Уставног суда којом је утврђена повреда или ускраћивање права, односно слободе. Стога, Суд оцењује да је свако ограничавање Уставног суда у погледу одређивања мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде уставног права, несагласно са одредбама члана 171. став 2. Устава, а тиме и са Уставом утврђеним положајем Уставног суда из члана 166. став 1. Устава.

Суд констатује и то да у Републици Србији, од установљења института уставне жалбе, фактичко стање показује да су судске одлуке не само најчешћи предмет уставне жалбе него и врста аката код којих се најчешће утврђују повреде уставних права. Изузимање судских одлука од мере поништаја, уз истовремено задржавање овлашћења Суда да ову меру може применити на (друге) појединачне акте и радње као санкцију према тим изворима повреда уставних права, представља и својеврсну правно-системску контрадикцију с обзиром на то да, према Уставу, појединачни акти државних органа и носилаца јавних овлашћења подлежу судској контроли у смислу члана 198. став 2. Устава, а пре исцрпљивања судске контроле као расположивог правног средства не могу ни бити предмет оцене по уставној жалби, с обзиром на то да из члана 170. Устава, као и из члана 82. Закона о Уставном суду произлази, уз ретке изузетке, да је услов за подношење уставне жалбе – исцрпеност

расположивих правних средстава за остваривање правне заштите. То значи да је у највећем броју случајева одлука органа судске власти последњи акт у низу чијом се контролом и поништајем може отклонити повреда права, било да је учињена одлуком суда у поступку пружања правне заштите или пропуштањем органа судске власти да својом одлуком отклони повреду права учињене у претходним фазама одлучивања о правима и обавезама лица. Отуда, законско елиминисање судских одлука из домаћаја поништавајуће одлуке Уставног суда ускраћује претпоставке за ефективно дејство одлуке Уставног суда у великом броју случајева и обезвређује уставни смисао увођења института уставне жалбе као универзалног правног средства за заштиту уставних права и слобода од повреда учињених актима и радњама било ког носиоца јавне власти.

Разматрајући спорно правно питање и са аспекта одредаба члана 4, члана 143. став 1. и члана 145. ст. 3. и 4. Устава, које утврђују положај и функције органа судске власти и ауторитет одлука судске власти, Уставни суд је на становишту да подвргавање судских одлука уставно-судској контроли у поступку по уставној жалби, као и изрицање мере поништаја судске одлуке поводом утврђења Суда да је одлуком органа судске власти учињена повреда уставних права и слобода, није у супротности нити противуречи уставном начелу независности судске власти, нити уставним одређењима да судска власт припада судовима опште и посебне надлежности, да су судске одлуке обавезне за све и да не могу бити предмет вансудске контроле, односно, да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку. Напротив, овлашћење Уставног суда као органа надлежног за обезбеђивање уставно-судске заштите у свим његовим надлежностима утврђеним Уставом, па и надлежности за одлучивање о уставним жалбама, у функцији је остваривања уставног начела владавине права, које се, према одредбама члана 3. Устава, темељи на неотуђивим људским правима, а остварује, поред осталог, и уставним јемствима људских и мањинских права, независном судском влашћу и повиновањем (сваке) власти Уставу и закону. Из корелације уставних одредаба према којима је остваривање Уставом зајемчених права и слобода претпоставка владавине права а уставна жалба правно средство чији је циљ заштита од повреда или ускраћивања људских или мањинских права и слобода зајемчених Уставом, и то оних које учине државни органи, Суд закључује да се уставни смисао и циљ уставне жалбе не остварује самим декларативним утврђивањем постојања повреде права, већ се остварује отклањањем последица које су настале утврђеном повредом уставних права и слобода, без обзира који је државни орган доносилац оспореног акта. Услов за то је постојање делатног механизма за отклањање последица утврђене повреде права, односно снабдевеност одлуке Уставног суда онаквим дејством које ће у највећој могућој мери обезбедити ефикасан пут отклањања последица насталих утврђеном повредом уставних права и слобода. Суд сматра да између Уставом утврђене надлежности Уставног суда за поступање по уставним жалбама и законом утврђених надлежности судова опште и посебне надлежности не постоји однос конкуренције нити

међусобног искључивања, нити подвргавање судских одлука уставно-судској контроли у поступку по уставној жалби има значење Уставом недопуштене вансудске контроле судских одлука, будући да се свакако не ради о одлучивању „о истој ствари“. Оба вида правне заштите остварују се у одвојеним и независним поступцима, од стране самосталних и независних органа, са циљем да се, у окриљу Устава, у правном поретку обезбеди целовита заштита права и слобода зајемчених Уставом, за коју је сврху сам Устав, уређујући систем редовне судске и посебне уставно-судске заштите, установио и посебно средство правне заштите у виду уставне жалбе допуштене против појединачних аката и радњи свих државних органа у које неспорно спадају и акти и радње органа судске власти.

Уставни суд оцењује да се спорна измена Закона о Уставном суду, којом се искључује могућност да Уставни суд поништи судску одлуку због повреде Уставом гарантованих људских права и слобода, не темељи на објективном тумачењу односа који произлази из уставног концепта непосредне уставно-судске заштите основних људских права и слобода утврђеног одредбама чл. 166. и 170. Устава, која у позитивном поретку припада Уставном суду, и принципа независности судске власти, који је, у домену утврђивања ауторитета судских одлука, оличен и уставним налозима да су судске одлуке обавезне за све, да не могу бити предмет вансудске контроле и да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку, како одређују одредбе члана 145 ст. 3. и 4. Устава. Суд сматра да се у односу који карактерише експлицитно уставно установљавање непосредне уставно-судске заштите људских права и слобода, уз истовремено уставно одређење да се судске одлуке заснивају на Уставу (члан 145. став 2), подразумева да се судским одлукама морају поштовати, пре свега, људска права и слободе, као њихово вредносно језгро. Полазећи од значења, систематске и смислено-логичке повезаности одговарајућих норми Устава које се односе на улогу и место Уставног суда у систему јавне власти, а посебно његову улогу у непосредној заштити Уставом гарантованих права приликом одлучивања о уставним жалбама грађана, следи да дејство уставног начела о независности судске власти (члан 4. став 4. Устава) и принципа „недодирљивости“ судских одлука за вансудске власти (члан 145. ст. 3. и 4. Устава) треба разумети тако да судске одлуке остају апсолутно „недодирљиве“ за законодавну и извршну власт, чиме је одржано стандардно значење и дејство принципа независности судске власти. Судске одлуке, међутим, нису „недодирљиве“ за оцену да ли су повредиле основна људска права гарантована Уставом. Као што у поступку нормативне контроле Уставни суд цени уставност закона и законитост прописа извршне власти, тако у поступку по уставној жалби Уставни суд оцењује сагласност судских одлука са Уставом гарантованим људским правима и слободама. У основи обе врсте поступака јесте намера уставотворца да сви акти јавне власти буду подређени Уставу, односно, Уставом гарантованим правима. Из оба поступка проистиче одлука Уставног суда којом се не врши „позитивна“ корекција ни закона ни судске одлуке. Као што је „природно“ да из констатације Уставног суда да законска норма

није сагласна са Уставом следи разумљива и једино могућа последица да општа норма губи својство важећег права, тако и констатацију да је судска одлука повредила „специфично уставно право“ неизбежно мора да прати неважност (ништавост) појединачног акта судске власти који је у сукобу са Уставом. Право законодавног органа да исправи „своју“ законску норму, како би је довео у склад са Уставом, као и право судске власти да преиспита и коригује властиту одлуку, остају недодирнути. Нити Уставни суд може уместо законодавца дописивати закон, нити уставно правосуђе може, уместо суда, да коначно решава конкретне спорове и преузима његову надлежност. Иако такве последице одлуке Уставног суда експлицитно нису утврђене Уставом, по мишљењу Уставног суда, самим установљавањем нормативне контроле и уставне жалбе, Устав их имплицитно прихвата.

Уставом утврђена функција Уставног суда није само независна заштита уставности и законитости, него и заштита људских и мањинских права и слобода (члан 166. став 1. Устава). Како се заштитом принципа уставности и законитости на посредан начин штите Уставом гарантована права и слободе, посебно издвајање људских и мањинских права као објекта уставносудске заштите показује да Устав има у виду управо непосредну заштиту тих права.

Да би се спречила даља повреда Уставом гарантованог права неопходно је утврђивање правне неважности појединачног акта, с тим да је разумно очекивати од надлежног суда да успостави правно стање које одговара правном схватању Уставног суда. Ако је главни циљ изјављивања уставне жалбе заштита повређеног или угроженог права, онда је разумно очекивање да овом циљу буде примерена и одлука Уставног суда која би требало да пружи ту заштиту и да својим дејством ефикасно отклони повреду основног права. Једино уколико се на овај начин пружена заштита покаже недовољном, могуће је да Уставни суд прошири дејство своје одлуке тако што ће, поред елиминације неуставног појединачног акта, одредити и начин правичног задовољења. То значи да корекција појединачног акта није довољна, али је без сумње први и најважнији резултат одлуке Уставног суда којом се утврђује да је појединачним актом повређено људско или мањинско право. Уколико се ово правно дејство не би признало одлуци Уставног суда, онда би у не тако ретким случајевима уставносудска заштита била теоријска и илузорна. Било би неразумно оставити на снази појединачни акт који вређа права гарантована Уставом, позивајући се на уставну заповест која искључује могућност вансудског преиспитивања судских одлука.

Из свих изложених разлога, Суд је оценио да изузимање аката судске власти од примене мере поништаја нарушава уставни принцип опште и једнаке подложности аката јавне власти уставно-судској контроли, као и да не постоји уставни основ за законско прописивање различитих овлашћења Уставног суда, односно различитог дејстава одлука Уставног суда донетих ради заштите Уставом зајемчених права и слобода, па ни за установљење оних разлика које би се темељиле на врсти оспорених аката, зависно од припадности доносиоца оспореног акта којој од грана власти. Стога, оцењујући да се изузимање судских одлука од могућности поништаја не темељи

на каквом уставноправно заснованом основу и разлогу, Суд је утврдио несагласност оспорене одредбе Закона у наведеном делу са Уставом.

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 89. став 2. Закона о Уставном суду наведеног у изреци, у делу који гласи: „осим судске одлуке“, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУз-97/2012 од 20. децембра 2012. године („Службени гласник РС“, број 18/13)

**II. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА  
ДОНЕТИ У 2013. ГОДИНИ**





**Закон о црквама и верским заједницама**  
**(„Службени гласник РС“, број 36/06)**

– члан 4, члан 7. став 2, члан 8. ст. 3. до 5. и став 9, члан 9, чл. 10. до 16,  
члан 18, члан 26. став 2, чл. 24. и 27, члан 29. став 2, члан 31. ст. 2. до 4,  
члан 32. ст. 3. до 5, чл. 40. и 43.

Домашај уставног начела о световности државе. Разликовање традиционалних и осталих цркава и верских заједница у поступку регистрације. Однос појединих законских решења према Уставом гарантованој слободи мисли, савести и вероисповести, према уставним одредбама о црквама и верским заједницама, као и према одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којима је утврђена слобода мисли, савести и вероисповести и гарантована забрана дискриминације.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Одбијају се предлози за утврђивање неуставности и одбацује иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 4, члана 7. став 2, чл. 10. до 16, члана 18, члана 26. став 2, члана 29. став 2, члана 31. ст. 2. до 4. и члана 40. Закона о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 36/06).

2. Одбацују се предлози за утврђивање неуставности и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 8. ст. 3. до 5. и став 9, чл. 9, 24. и 27, члана 32. ст. 3. до 5. и члана 43. Закона из тачке 1.

3. Одбацује се предлог за утврђивање неуставности Закона из тачке 1. у целини.

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Уставном суду поднета су четири предлога за утврђивање неуставности и две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности више одредаба Закона о црквама и верским заједницама (у даљем тексту: Закон). Закон је оспорен у целини, а оспорене су и бројне посебне одредбе.

Предлозима су оспорене одредбе члана 4, чл. 9. до 16, чл. 18. и 27, члана 32. ст. 3. до 5. и члана 43. Закона, док је једном иницијативом оспорена уставност одредаба члана 7. став 2, члана 8. ст. 3. до 5. и става 9, чл. 10. до 16, члана 26. став 2, члана 29. став 2, члана 31. ст. 2. до 4. и члана 40. Закона, а другом иницијативом одредба члана 4. Закона у односу на члан 44. Устава.

Иако је у једном предлогу формално истакнута неуставност одредаба чл. 17. до 25. Закона, Уставни суд је, полазећи од разлога изнетих у предлогу, оценио да предлагач, у суштини, износи аргументе за оцену уставности само у односу на одредбе чл. 18. и 24. Закона. Предлозима који су поднети у време важења Устава Републике Србије од 1990. године оцена наведених одредаба Закона тражена је у односу на чл. 11, 13. и 41. тог устава, као и у односу на Уставну повељу државне заједнице Србија и Црна Гора, те члан 27. Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама, које су важиле у време усвајања оспореног Закона. Оцена уставности је тражена и у односу на члан 18. ст. 2. и 3, чл. 20, 21, 43, 44. и 194. Устава Републике Србије од 2006. године, као и у односу на чл. 9. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, те члан 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

Сагласно члану 33. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), предлози и иницијативе су достављени Народној скупштини на одговор односно мишљење.

Народна скупштина је доставила тражени одговор.

Јавна расправа, с обзиром на то да је оцењено да су уставноправна питања која су се поставила поводом оцене уставности оспорених одредаба Закона од ширег уставноправног значаја, одржана је 5. октобра 2010. године, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона о Уставном суду, уз учешће представника Народне скупштине, подносилаца предлога и иницијативе, представника надлежних републичких органа, једног броја научних радника и представника традиционалних цркава и верских заједница.

## II

Оспорени Закон донет је на основу Устава Републике Србије од 1990. године и након доношења Устава Републике Србије од 2006. године Закон није мењан и допуњаван.

Оспорене одредбе члана 4, члана 7. став 2, члана 8. ст. 3. до 5. и став 9, чл. 9. до 16, чл. 18. и 24, члана 26. став 2, члана 27. и члана 29. став 2. Закона систематизоване су у глави II. „Правни положај цркава и верских заједница“, у одељку 1. „Аутономија“ (чл. 4. до 17), 2. „Регистрација“ (чл. 17. до 25) и 3. „Имовина и финансирање“ (чл. 26. до 30), тако што је прописано:

– да су субјекти верске слободе у смислу овог закона традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације (у даљем тексту: цркве и верске заједнице) (члан 4);

– да за извршење правоснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница држава пружа одговарајућу помоћ, на њихов захтев, у складу са законом (члан 7. став 2);

– да су свештеници, односно верски службеници слободни и независни у обављању богослужбене делатности која се врши у складу са законом и аутономним правом цркве или верске заједнице (члан 8. став 3), да свештеници, односно верски службеници не могу бити позвани на одговорност пред државним органима за своје поступање при обављању богослужбене

делатности која се врши у складу са ставом 3. овог члана (члан 8. став 4), да свештеник, односно верски службеник има право да учествује у свим видовима јавног живота, осим ако је то забрањено унутрашњим правилима или појединачном одлуком цркве и верске заједнице која га поставља (члан 8. став 5), да држава штити службену униформу и њене делове, као и обележја чина и достојанства свештених лица, односно верских службеника, у складу са законом и аутономним правом цркве или верске заједнице (члан 8. став 9);

– да цркве и верске заједнице које су регистроване у складу са овим законом имају својство правног лица, да организационе јединице и установе црква и верских заједница могу стећи својство правног лица у складу са аутономним прописима цркве, односно верске заједнице, а на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице, да цркве и верске заједнице могу својим актима мењати и укидати своје организационе јединице, органе и установе које имају својство правног лица и захтевати њихово брисање из Регистра, те да цркве и верске заједнице, као и њихове организационе јединице и установе са својством правног лица, у јавној употреби користе искључиво службени назив под којим су регистроване (члан 9);

– да су традиционалне цркве оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, и то су – Српска православна црква, Римокатоличка црква, Словачка евангеличка црква а.в., Реформатска хришћанска црква и Евангеличка хришћанска црква а.в., а традиционалне верске заједнице су оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, и то су Исламска заједница и Јеврејска заједница (чл. 10. до 15);

– да су конфесионалне заједнице све оне цркве и верске организације чији је правни статус био регулисан пријавом у складу са раније важећим посебним законима (члан 16);

– да пријава за упис у Регистар садржи – назив цркве или верске заједнице; адресу седишта цркве или верске заједнице, име, презиме и својство лица овлашћеног да представља и заступа цркву или верску заједницу, а да верске организације, осим оних из члана 10. овог закона, за упис у Регистар подносе Министарству захтев који садржи – одлуку о оснивању верске организације са именима, презименима, бројевима идентификационих докумената и потписима оснивача од најмање 0,001% пунолетних држављана Републике Србије који имају пребивалиште у Републици Србији према последњем званичном попису становништва или страних држављана са сталним боравком на територији Републике Србије, статут или други документ верске организације који садржи опис организационе структуре, начин управљања, права и обавезе чланова, начин оснивања и гашења организационе јединице, списак организационих јединица са својством правног лица и друге податке од значаја за верску организацију, приказ основа верског учења, верских обреда, верских циљева и основних активности верске организације, податке о сталним изворима прихода верске организације (члан 18);

– да се на имовину цркве, верске заједнице или верске организације која је брисана из Регистра сходно примењују прописи о удружењима (члан 24);

– да цркве и верске заједнице самостално управљају својом имовином и новчаним средствима, у складу са сопственим аутономним прописима (члан 26. став 2);

– да сакрална и културна баштина цркава и верских заједница, укључујући и непокретна културна добра, не може бити предмет принудног извршења или отуђења у поступку стечаја или принудног поравнања, а да до доношења прописа о враћању имовине цркава и верских заједница надлежни државни орган или орган локалне самоуправе може им на њихов захтев, у складу са законом, уступити на коришћење одузету имовину или њене делове (члан 27);

– да се ради унапређивања верске слободе, у сагласности са црквама и верским заједницама, средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету Републике Србије, у складу са законом (члан 29. став 2).

Оспорене одредбе члана 31. ст. 2. до 4, члана 32. ст. 3. до 5, чл. 40. и 43. Закона систематизоване су у глави III „Делатност цркава и верских заједница“, у одељку: 1. „Богослужбена делатност“ (чл. 31. до 33), 2. „Образовна делатност“ (чл. 34. до 40) и 3. „Културна делатност“ (чл. 41. до 44), тако што је прописано:

– да се богослужење, верски обреди и остале верске делатности могу обављати и на јавним местима, односно отвореним просторима, као и на местима везаним за значајне историјске догађаје или личности, у складу са законом, да су богослужбени простор и време заштићени и неповредиви, у складу са Уставом и законом и аутономним правом цркава и верских заједница, да се богослужење и верски обреди могу обављати на захтев надлежног органа и у болницама, војним и полицијским објектима, заводима за извршење кривичних санкција и другим институцијама и објектима, а у школама, установама социјалне и дечје заштите само у пригодним приликама (члан 31. ст. 2. до 4);

– да је надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан да приликом израде урбанистичких планова размотри исказане потребе цркава и верских заједница за изградњу верских објеката, да се изградња, адаптација и реконструкција верских објеката може изводити по доношењу одлуке цркве или верске заједнице, добијању потребних дозвола предвиђених законом и прописима који регулишу ову област, као и сагласности надлежног министарства и уз стручни надзор надлежног државног органа, да је надлежни државни орган дужан да поштује право цркве и верске заједнице да самостално организује и води радове и да утврђује намену, стил и опремање објекта, у складу са законом и аутономним прописима цркава и верских заједница (члан 32. ст. 3. до 5);

– да се јемчи право на верску наставу у државним и приватним основним и средњим школама, у складу са законом (члан 40);

– да ради унапређивања верске слободе и слободе информисања цркве и верске заједнице имају право да у складу са Уставом и законом користе јавни

радиодифузни сервис, као и да самостално остварују сопствену информативну и издавачку делатност, да су цркве и верске заједнице дужне да у својој информативној и издавачкој делатности видно наведу свој пуни назив, да су у обавештавању јавности о својим активностима цркве и верске заједнице дужне да јасно наведу природу и садржај одређене активности (члан 43).

### III

Према члану 112. Закона о Уставном суду, поступци пред Уставним судом започети пре ступања на снагу овог закона окончаће се по одредбама овог закона.

У поступку оцене уставности оспорених одредаба Закона, Уставни суд је пошао од следећих одредаба Устава од 2006. године, с обзиром на то да је Устав од 1990. године престао да важи ступањем на снагу овог устава:

– 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 Република Србија световна држава, да су цркве и верске заједнице одвојене од државе, да се ниједна религија не може успоставити као државна или обавезна (члан 11);

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

– да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20);

– да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по



основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21);

– да се јемчи слобода мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору, да нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима, да је свако слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења, да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње, да родитељи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима (члан 43);

– да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе, да су цркве и верске заједнице равноправне и слободне да самостално утврђују 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, да Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост (члан 44);

– да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48);

– да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције (члан 53);

– да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења, да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, 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. ст. 1. и 2);

– да се пензијско осигурање уређује законом, а да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70);

– да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности (члан 92. став 1);

– да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, систем обављања појединих привредних и других делатности, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса, систем у областима здравства, социјалне заштите, образовања, културе, систем јавних служби, као и друге односе од интереса за Републику Србију у складу с Уставом (члан 97. тач. 2, 6, 7, 8, 9, 10. и 17);

– да су судови самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора (члан 142. став 2);

– да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана (члан 167. став 3);

– да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5).

#### IV

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

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/03) (у даљем тексту: Европска конвенција) прописује у члану 9. да свако има право на слободу мисли, савести и вероисповести, да ово право укључује слободу промене вере или уверења и слободу човека да, било сам или заједно с другима, јавно или приватно испољава веру или уверење молитвом, проповеди, обичајима и обредом; да слобода исповедања вере или убеђења може бити подвргнута само оним ограничењима која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу јавне безбедности, ради заштите јавног реда, здравља или морала, или ради заштите права и слобода других, а у члану 14. 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.

Одредбом члана 2. Протокола 1 Европске конвенције предвиђено је да нико не може бити лишен права на образовање, те да у вршењу свих својих функција у области образовања и наставе држава поштује право родитеља да обезбеде образовање и наставу који су у складу с њиховим верским и филозофским уверењима.

Одредбом члана 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију утврђено је да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу, као на пример, по полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу, те да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) прописује: да свако лице има право на слободу мисли, савести и вероисповести, да ово право подразумева слободу исповедања и примања вере или убеђења по свом нахођењу, као и слободу да ту веру или убеђење испољава појединачно или заједно са другима, како јавно тако и приватно, кроз култ, вршења верских и ритуалних обреда и веронауку, да се државе чланице овог пакта обавезују да поштују слободу родитеља, а у датом случају законитих старатеља, да обезбеде својој деци оно верско и морално образовање које је у складу са њиховим сопственим убеђењима (члан 18. тач. 1. и 4); да су сва лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона те да, у том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбеди свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања (члан 26).

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) прописује да се државе чланице овог пакта обавезују да поштују слободу родитеља и, у датом случају, законских старатеља, да изабере за своју децу и друге установе које могу да се пропишу или да се усвоје од стране државе по питању школовања и да обезбеде верско и морално васпитање своје деце према својим сопственим убеђењима (члан 13. став 3).

## V

Уставни суд је такође констатовао да је у току поступка пред Уставним судом, даном ступања на снагу Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 72/12), односно 27. јула 2012. године, престало да ради Министарство вера и дијаспоре, на основу члана 35. овог закона. Према члану 10. став 3. овог закона, Министарство правде и државне управе обавља послове државне управе који се односе, поред осталог, на вођење регистра цркава и верских заједница.

## VI

У погледу оцене уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима оспорених одредаба Закона, Уставни суд је констатовао да је Закон, у једном предлогу, оспорен у целини, наводом да је писан као декларативни акт и да не садржи преамбулу, чиме је избегнуто да се наведу

темељна начела којима се законодавац руководио, као и да се обезбеди правни континуитет са уставним решењима те назначи на коју територију се Закон доноси. У истом предлогу се указује на „терминолошку збрку“, будући да у уводном делу не постоји члан у коме су дефинисани појмови садржани у законском тексту.

Уставни суд је, оцењујући овакве разлоге оспоравања уставности Закона, констатовао да они не могу представљати уставноправне разлоге који доводе у питање уставност Закона у целини, већ да представљају предлог и мишљење предлагача о томе да би Закон требало да садржи преамбулу, као и посебну одредбу у којој би били дефинисани појмови садржани у законском тексту. Иако, по правилу, преамбула представља део само најважнијих правних аката (устава и неких закона), у којој се износе циљеви акта и његова основна начела, а који претходи конкретним одредбама које тај акт садржи, по оцени Уставног суда, изостанак преамбуле закона нема никакво посебно уставноправно значење и не може се довести у везу са неком конкретном одредбом Устава. Такође Уставни суд је оценио да ни изостанак дефинисања основних појмова који ће се користити у тексту закона не представља повреду било које одредбе Устава, иако је са становишта добре законодавне технике корисно да закони у посебној, уводној одредби дефинишу основне појмове који ће се користити у тексту закона. Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио предлог у овом делу, решавајући као у тачки 3. изреке.

#### 1. Члан 4. и с њим повезане одредбе чл. 9. до 16. Закона

Као разлог оспоравања одредбе члана 4. Закона у једном предлогу наводи се да се том одредбом уведу нови термини за верске заједнице поделом на традиционалне цркве и верске заједнице, којима се потврђују сва ранија права и дају нова права, и на конфесионалне верске заједнице, којима се укидају права и статус који су до тада имале и ускраћују нова права дата традиционалним верским заједницама.

Други предлагач указује и на терминолошку неуједначеност у члану 4. Закона, у коме су субјекти верске слободе најпре подељени у три категорије – традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације, али све њих заједно у даљем тексту законодавац назива цркве и верске заједнице, не правећи уопште разлику између конфесионалних заједница и верских организација.

Такође, и одредбе члана 9. до 16. Закона оспорене су наводом да се тим одредбама даје историјска правна основа за разврставање постојећих равноправних верских заједница на традиционалне и конфесионалне верске заједнице које нису равноправне, те да се традиционалним верским заједницама признаје континуитет правног субјективитета, док се тај континуитет оспорава конфесионалним заједницама, као да су закони по којима су оне основане слабије правне снаге.

Неуставност појма „традиционалне цркве“ у чл. 10. до 16. Закона види и други предлагач, износећи став: да се у правима морају изједначити све

цркве и верске организације; да законска подела верских организација на традиционалне цркве, историјске верске заједнице, конфесионалне заједнице и верске групе нема упориште у Уставу нити у упоредном праву; да из текста Закона произлази да ће само традиционалне цркве са Министарством вера бити у уској директној сарадњи. За одредбе чл. 10. до 16. Закона, које се односе на правни континуитет и субјективитет, каже се да су неуставне и историјски неутемељене, а навођење неких датума из новије историје оцењује се као непотребно и нетачно, односно да може проузроковати веома тешке правне последице.

Трећи предлагач, цитирајући исте одредбе Закона, наводи да је овим члановима објашњено ко су субјекти верске слободе у Србији, али истиче да изгледа као да су законодавцу били важнији и јаче правне снаге закони Кнежевине Србије, Краљевине Србије и Краљевине Југославије од прописа у социјалистичкој Југославији, односно да изгледа као да се законодавац „стиди тог периода и жели да га нема“, па тако конфесионалне заједнице назива потпуно новим именом, избегавајући дотадашњи термин верске заједнице. Стога је, по мишљењу предлагача, Закон овим заједницама укинуо статус и стечена права. Такође, указује се и на дискриминацију и поништавање стечених права многих грађана који су чланови ових цркава и заједница и наводи се да се овим законом поништава део сопственог правног поретка и постојања у периоду после Другог светског рата, који је трајао дуже од 50 година. Предлагач, наиме, наводи да је избегавањем законодавца да поименично наведе конфесионалне заједнице, иако су му оне познате и биле су пријављене по раније важећим прописима, прекинуо њихов правни субјективитет и неуставно им укинуо постојање.

Четврти предлагач истиче да се одредбама чл. 10. до 16. Закона неравноправно третирају постојеће верске заједнице у погледу њиховог правног статуса, потврђујући тиме дискриминаторску функцију коју терминима „традиционално“ и „конфесионално“ даје Закон. Наиме, док традиционалне цркве и верске заједнице настављају свој правни континуитет, дотле се за конфесионалне верске заједнице само констатује да је њихов правни субјективитет био (некада) регулисан законима о верским заједницама по којима су основане.

Поводом члана 10. Закона, у иницијативи се наводи да је том одредбом повређен члан 44. ст. 1. и 2. Устава, јер се привилегују цркве и верске заједнице набројане у члану 10. Закона, како у погледу регистрације, тако и у погледу њиховог укупног правног положаја, чиме се крши принцип равноправности, а створена је основа за успостављање државне религије или државних религија, што је супротно и члану 11. ст. 1. и 2. Устава. Разликовање традиционалних од осталих цркава, по мишљењу иницијатора, доводи до успостављања привилегованог статуса појединих цркава, што је супротно и члану 21. Устава.

У одговору Народне скупштине поводом оспорене одредбе члана 4. Закона, стоји да одређивање традиционалних цркава није противуставно, односно да нормативно прецизирање уставних појмова „цркве“ и „верске

заједнице“ није само по себи противуставно, нити представља изостављање уставне терминологије у законском регулисању правног положаја цркава и верских заједница и начина остваривања слободе вероисповести. То што се у појединим одредбама Закона истиче да је нека друштвена појава традиционална, или да представља израз традиције, има и своје уставно упориште, будући да Устав, и у преамбули и у нормативном делу, познаје појам традиције као уставну категорију.

У одговору Народне скупштине износи се да члан 10. Закона предвиђа да су традиционалне цркве и верске заједнице оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, а у чл. 11. до 16. ближе је одређено о којим црквама и верским заједницама је реч. Закон не предвиђа постојање традиционалне вероисповести, већ само нормативно изражава, тј. декларише неоспорну историјску чињеницу да су постојале цркве и верске заједнице које су имале вернике, биле присутне и признате, као и да имају традицију у односу са државом, односно државама које су постојале на територији данашње Републике Србије, и/или су претходиле данашњој Републици Србији. У одговору се даље наводи да Закон, уважавањем историјских чињеница – у првом случају да српски народ има државотворну традицију, у другом да су, на пример, Српска православна црква, Римокатоличка црква, Јеврејска заједница или Исламска заједница, као и неке друге цркве и верске заједнице биле присутне још у Немањинској Србији, а свакако да су имале регулисане правне односе са Краљевином Југославијом доношењем посебних закона – не уводи привилегије, нити установљава нека посебна права Српској православној цркви, Римокатоличкој цркви, Јеврејској заједници, Исламској заједници или протестантским заједницама, већ само обелодањује (декларише) постојање њиховог историјског континуитета. У супротном, када би та чињеница била извор неких посебних права, то би било угрожавање начела световности државе и увођење дискриминације, што Устав не дозвољава. Стога, по мишљењу доносиоца Закона, нису тачни ни наводи да је оваквим законским уређењем створена основа за успостављање државне религије, или државних религија, а што је у супротности са чланом 11. Устава.

Оцењујући уставност одредбе члана 4. Закона, која као субјекте верске слободе означава традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације и која упућује на то да ће их у даљем тексту Закон означавати заједничким појмом цркве и верске заједнице, Уставни суд је пошао од одредаба Устава о забрани дискриминације (члан 21), слободи мисли, савести и вероисповести (члан 43) и равноправности цркава и верских заједница (члан 44. став 1). Разматрајући наводе из предлога, Уставни суд је утврдио да оспореном одредбом члана 4. Закона ни на који начин нису повређене гаранције једнакости и равноправности цркава и верских заједница пред Уставом, нити слобода сваког верника да испољава своју веру или убеђење вероисповедања. Означавање да су субјекти верске слободе цркве или верске заједнице које су квалификоване



као традиционалне из одређених историјских разлога, односно конфесионалне заједнице и све остале верске организације које се у дикцији Закона не сматрају традиционалним, само по себи, није у супротности са општом забраном дискриминације, односно начелом равноправног третмана свих цркава и верских заједница или слободом вероисповести. Наиме, правни положај ниједне цркве или верске заједнице не сме да зависи од тога да ли је таква црква или верска заједница у закону означена као традиционална или не, већ се забрана дискриминације, односно право на равноправност и на једнаку законску заштиту остварује кроз оне законске одредбе које треба да омогуће да како у погледу статуса, тако и у односу на делатност коју обављају, све цркве и верске заједнице буду доведене у равноправан положај. Стога, равноправност цркава и верских заједница мора бити гарантована у области остваривања њихове аутономије, у поступку регистрације, у правилима о поседовању имовине, у начину финансирања, односно у вршењу богослужбене, образовне или културне делатности. Уставни суд истиче да се чланом 44. Устава јемчи равноправност цркава и верских заједница, а не њихова једнакост. Уставни суд, такође, сматра да слобода вероисповести оних верника који су следбеници нетрадиционалних цркава и верских заједница ни у чему није умањена или ограничена само због чињенице да их законодавац није означио као традиционалне. Ако су сви верници равноправни у испољавању своје вере или убеђења вероисповедања, ако слободно обављају верске обреде, ако им нико не ускрађује право да похађају верску службу или наставу или јавно износе своја верска уверења, онда се не може сматрати да је слобода вероисповести зајемчена Уставом ограничена законом само због тога што се таква слобода остварује у конфесионалној заједници или верској организацији, а не у цркви или верској заједници која је у законској терминологији означена као традиционална. У крајњој линији, то значи да за Уставни суд пуко терминолошко разликовање цркава и верских заједница које трају већ више хиљада година и оних цркава и верских заједница које су знатно млађе, али ни у чему нису дискриминисане, може да буде толерисано и са уставноправног становишта. Приликом заузимања оваквог става, заснованог на принципу „различито, али равноправно“, Уставни суд је имао у виду и једну од Смерница за ревизију законодавства која се односи на религију или веровање ОЕБС-а и Венецијанске комисије, која гласи: „Законодавство које признаје историјске разлике у улогама које су различите религије играле у историји одређене државе јесте дозвољено, све док се те разлике не употребљавају као оправдање за дискриминацију“ (видети: Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief OSCE & European Commission for Democracy Through Law/Venice Commission), усвојене на 59. седници Венецијанске комисије (Венеција, 18–19. јун 2004, стр. 10, тачка Б3).

Иако је тачна примедба једног предлагача да законска терминологија није доследна и да законодавац у овој одредби није направио разлику између појмова верске заједнице и верске организације, мада их заједно користи у оспореној одредби члана 4. Закона, Уставни суд оцењује да је то знак рђаве

правне технике и пропуст пажљиве завршне правне редакције законског текста, а не разлог неуставности цитиране одредбе.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је сагласно члану 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 4. Закона и одбацио иницијативу из 2011. године као неприхватљиву, којом је истим „терминолошким разлозима“ оспорена одредба члана 4. Закона, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности, сагласно члану 53. став 2. Закона, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Такође, Уставни суд, оцењујући уставност одредаба члана 9. Закона – које прописују да цркве и верске заједнице које су регистроване у складу са Законом имају својство правног лица, да организационе јединице и установе црква и верских заједница могу стећи својство правног лица у складу са аутономним прописима цркве, односно верске заједнице, а на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице, да цркве и верске заједнице могу својим актима оснивати, мењати или укидати организационе јединице, органе и установе, те да су цркве и верске заједнице, као и њихове организационе јединице са својством правног лица, дужне да у јавној употреби користе искључиво службени назив под којим су регистроване, констатује да ниједан од предлагача није навео уставноправне разлоге за неуставност ових одредаба, већ су оне оспорене само у склопу аргумената који су изнети за оцену уставности одредаба чл. 10 до 16. Закона. Из тих разлога, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио предлоге за оцену уставности члана 9. Закона (тачка 2. изреке).

Такође, Уставни суд је, оцењујући уставност одредаба чл. 10. до 15. Закона, које означавају које се цркве и верске заједнице сматрају традиционалним, као и на основу којих закона који су некада важили у Кнежевини Србији, Краљевини Србији и Краљевини Југославији је овај закон признао континуитет правног субјективитета наведених црква и верских заједница, имао у виду одредбе Устава о забрани дискриминације (члан 21), слободи мисли, савести и вероисповести (члан 43) и равноправности црква и верских заједница (члан 44. став 1), а полазећи пре свега од навода из предлога и иницијативе, Уставни суд је констатовао да оспореним одредбама чл. 10. до 15. Закона ни на који начин нису повређене уставне гаранције једнакости и равноправности црква и верских заједница, нити слобода сваког верника да испољава своју веру или убеђење вероисповедања. Исти став заузео је Уставни суд и у погледу оцене сагласности члана 16. Закона са Уставом, који као конфесионалне заједнице означава све оне цркве и верске заједнице које нису традиционалне, али је њихов правни статус био признат према законима који су важили у Федеративној Народној Републици Југославији, односно у Социјалистичкој Републици Србији. На основу изложеног, Уставни суд је одбио предлоге за утврђивање неуставности одредаба чл. 10. до 16. Закона, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, а како ни изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности истог члана 10. Закона,

то је Уставни суд иницијативу за покретање поступка за оцену уставности ових одредаба Закона, одбацио, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду (тачка 1. изреке).

## 2. Члан 7. став 2. Закона

У иницијативи којом је оспорена одредба члана 7. став 2. Закона и тражена оцена уставности у односу на члан 11. ст. 1. и 2. Устава и члан 142. став 2. Устава, будући да се наведеном одредбом – према којој за извршење правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи црква и верских заједница држава пружа одговарајућу помоћ на њихов захтев, у складу са законом, истиче се: да се овом одредбом Закона, „предвиђа мешање цркве и државе путем асистенције државних органа ради извршења одлука недржавних црквених органа“; да се држави не може законом наложити да извршава одлуке црквених судова и њених других органа, јер се ради о одлукама које не производе дејство у систему државних органа, већ само у систему аутономног црквеног права, те да државно извршење одлука црквених тела доводи до опасности да буду извршене и оне одлуке које су донете у поступцима у којима нису поштована основна процедурална права гарантована чланом 6. Европске конвенције или одлуке које у меритуму нарушавају људска права лица на која се односе.

У одговору Народне скупштине наводи се да би схватање изложено у иницијативи било оправдано да је реч о безусловном и неограниченом прихватању и извршавању свих одлука и пресуда које издају надлежни органи црква и верских заједница и у свим ситуацијама. Међутим, оспорена одредба Закона не намеће обавезу држави да увек и свуда, безусловно извршава одлуке и пресуде које издају надлежни органи црква и верских заједница, већ само када је то неопходно, и то увек и само у границама Устава, уставног поретка и позитивног права. При томе, треба имати на уму, наводи се даље у одговору, да једино држава располаже монополом физичке принуде, и да извршавањем аката аутономног – црквеног права омогућава да оно буде делотворно, тј. да очува свој правни карактер. Закон јасно предвиђа да је реч о пружању одговарајуће помоћи у извршењу које се спроводи у складу са законом, и то искључиво на захтев црква и верских заједница. Таквим деловањем државних органа неће се нарушити уставни принцип одвојености цркве и државе. Уосталом, износи се у одговору, тај принцип не значи апсолутну одвојеност и недодирљивост цркве и државе, већ је реч о односу одвојености, али и кооперације, што води закључку да државна помоћ у извршавању одлука и пресуда црквених органа није начелно неспојива са принципом одвојености цркве и државе докле год се одвија на начин да државни органи, делујући на основу Устава и закона, одређују шта се може сматрати одговарајућом помоћи која не нарушава уставни поредак и права и слободе других.

Као претходно, пред Уставни суд се, поводом одредбе члана 7. став 2. Закона, поставило питање шта значи одвојеност цркве и државе, а зависно

од тога да ли држава, односно државни органи, на позив цркве, односно верске заједнице могу да помогну у извршењу „црквених одлука“, те каква су тад овлашћења државних органа и која је то врста „помоћи у извршењу“, имајући посебно у виду Уставом зајемчену аутономију ових заједница и њиховог унутрашњег живота у најширем смислу.

Тим поводом Уставни суд констатује да у упоредном праву и пракси постоје различити начини на који су организовани односи цркве и државе, и да се сви они, уз сва ограничења које намеће свака класификација, могу поделити у две главне категорије. Прву, представљају они системи у којима се односи цркве и државе заснивају на мање или више блиским везама, које надаље могу имати облик субординације (која, још прецизније, може имати подоблике у којима је црква потчињена држави или супротно, у којима је држава субординирана одређеној религији), односно координације, у чијем оквиру углавном делују различити системи сарадње цркве и државе који се означавају као моноконфесионални, биконфесионални или мултиконфесионални (видети, уместо многих других, Margiotta Broglio, R, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell' Unione Europea*, Bologna, 1997, стр. 115. и 116). Другу категорију, представљају системи одвојености цркве и државе, који могу имати форму строге или кооперативне одвојености. Систем строге одвојености подразумева одсуство било каквих органских или функционалних веза између цркве и државе, неутралност државе у погледу црквених питања, уздржавање верских заједница од директног мешања у јавну сферу, независност, аутономију и равноправност у третману различитих верских уверења. Такође, у циљу одржавања потребне друштвене кохезије, држава има задатак да шири одређене заједничке, лаичке и верски неутралне вредности, попут идеја слободе и толеранције. Систем кооперативне одвојености почива на ставу о сепарацији цркве и државе, али подразумева и признање многобројних заједничких задатака на којима црква и држава сарађују. Та сарадња подразумева, на пример, да држава материјално помаже верске заједнице или да се веронаука изучава у државним школама.

Устав од 2006. године, по оцени Уставног суда, није се определио за систем строге одвојености цркве и државе.

Наиме, Уставни суд је полазећи од одредбе члана 11. и члана 44. ст. 1. и 2. Устава којим је утврђено да је Република Србија световна држава, те да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе и да се ни једна религија не може успоставити као државна религија, констатовао да наведене уставне одредбе, саме по себи, не значе систем потпуне сепарације цркве од државе, већ да нема државне цркве и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом уопште, те да су цркве и верске заједнице слободне да самостално утврђују своју унутрашњу организацију и верске послове и да држава не сме да омета доношење и примену аутономних прописа и одлука.

Уставни суд је из одредаба Закона о радио-дифузији („Службени гласник РС“, број 42/02), којим је основана Републичка радиодифузна радио-агенција, као самостална, односно независна организација која врши јавна

овлашћења и према којима чланове Савета агенције, који доноси све одлуке из надлежности Агенције, бира Народна скупштина Републике Србије на предлог овлашћених предлагача међу којима су и цркве и верске заједнице, као и да су чланови Програмског одбора Радиодифузне установе Србије, који заступа интересе гледалаца и слушалаца у целини и разматра остваривање програмске концепције Радиодифузне установе Србије, и из реда религијских заједница које бира Народна скупштина на предлог Агенције (члан 6. став 1, члан 7. став 2, члан 23. став 1. и став 3. тачка 8. члан 86. став 2. и члан 92. ст. 1. до 3), те да је, према члану 12. Закона о основама система образовања („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 52/11), један од чланова, Националног просветног савета за предшколско, основно и средње опште и уметничко образовање и васпитање, поред осталих, и члан из реда Српске православне цркве, са листе кандидата које подноси ова црква и члан из реда традиционалних цркава и верских заједница, осим Српске православне цркве са листе кандидата коју заједнички подносе ове цркве и верске заједнице (члан 13. став 1. и став 3. тач. 8. и 9), да је до ступања на снагу Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 72/12), односно до 27. јула 2012. године, радило Министарство вера и дијаспоре, када је, на основу члана 35. овог закона престало да ради, и да је Уредбом о Канцеларији за сарадњу с црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 75/12) основана Канцеларија за сарадњу с црквама и верским заједницама, као служба Владе и одређен њен делокруг, уређење и друга питања значајна за њен рад, и да она врши стручне послове који се односе на афирмацију и развој слободе вероисповедања, сарадњу државе са црквама и верским заједницама и унапређење њиховог положаја у друштву, афирмисање верских основа и садржаја српског националног идентитета, развој и афирмисање вредности религијске културе, подршку развоју верског образовања и помоћ при укључивању у систем образовања, уређивање и побољшање социјално-материјалног положаја носилаца вере (свештенства, верских службеника, ђака, студената, верских школа), нашао да у Републици Србији не постоји систем строге одвојености цркве и државе, односно да се не може говорити о апсолутној одвојености цркве од државе, него о систему кооперативне одвојености, тако да и одредба члана 7. став 2. Закона о црквама и верским заједницама може да буде тумачена као део кооперативне одвојености.

Међутим, овакав систем кооперативне одвојености цркве од државе, по налажењу Уставног суда, не може да досеже дотле да одлуке црквених органа имају карактер извршних исправа, односно извршних наслова и да се могу извршавати на начин на који се у извршном, кривичном или управном поступку извршавају одлуке судова, односно других надлежних органа државне управе, односно ималаца јавних овлашћења, будући да би тада морао постојати неки посебан поступак уређен посебним законом, који би могла покренути црква или верска заједница и којим би била уређена процедура признавања и извршавања одлука надлежних органа аутономног црквеног права, а такав посебан поступак у позитивном праву Србије не постоји.



У пракси Европског суда за људска права, у случају *Pellegrini v. Italy* (апликација број 30882/96, пресуда од 20. јула 2001, тачка 47) тај суд се изјаснио да су италијански судови учинили повреду члана 6. § 1. Европске конвенције, тиме што су пропустили да се увере, пре него што су дозволили извршење пресуде о поништењу брака црквеног суда града Рима, да је подносиоцима представке било омогућено поштено суђење у поступку који се водио по канонском праву.

У одговору Народне скупштине, поводом оспорене одредбе Закона наведено је да оспорена одредба члана 7. став 2. Закона не намеће обавезу држави да увек и свуда, безусловно извршава одлуке и пресуде које издају надлежни органи цркава и верских заједница, већ само када је то неопходно, и само на захтев цркава и верских заједница и увек и само у границама Устава и закона.

Међутим, по налажењу Уставног суда, уколико би држава Србија, на основу оспорене одредбе члана 7. став 2. Закона, својим монополном физичке принуде извршавала правноснажне одлуке црквених органа, дошла би у ситуацију да штити одлуке у чијем доношењу државни органи нису учествовали, нити су их разматрали. То би, надаље, могло изложити државу опасности да изврши и оне одлуке које нису донете уз поштовање уставних гаранција о праву на правично суђење из члана 32. Устава, односно члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

С обзиром на то да је оспореном одредбом члана 7. став 2. Закона прописано да за извршење правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница држава пружа одговарајућу помоћ на њихов захтев у складу са законом, пред Уставним судом се поставило питање да ли је ова одредба Закона довољно јасна и одређена да би се могао утврдити њен прави смисао.

По налажењу Уставног суда, наведеном одредбом Закона не прописује се извршење одлука „црквених органа“, већ се уређује могућност пружања помоћи у извршењу тих одлука. Стога држава на себе не преузима обавезу да у принудном поступку, односно у законом уређеном поступку, извршава правноснажне одлуке и пресуде које издају надлежни органи цркава и верских заједница, већ по налажењу Уставног суда, ова одредба Закона једино може да буде схваћена, као што је и прописано, „да држава пружа одговарајућу помоћ“, што значи, преко надлежних државних органа, што подразумева, пре свега, „помоћ“ органа државне управе, а на начин предвиђен законом, односно „у складу са законом“.

Суд је имао у виду да је Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10) прописано је да је државна управа део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије (у даљем тексту: послови државне управе), да државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације (члан 1), да се делокруг органа државне управе одређује законом (члан 2. став 2), да се органи државне управе старају у складу са Уставом, законима и другим актима о спровођењу посебних мера ради



постизања пуне равноправности лица или групе лица која су у суштински неједнаком положају са осталим грађанима (члан 5а). Као начела деловања органа државне управе, прописани су одредбама чл. 7. до 11. Закона, самосталност и законитост (према којима су органи државне управе самостални у вршењу својих послова и рада у оквиру и на основу Устава, закона и других прописа и општих аката) (члан 7), стручност, непристрасност и политичка неутралност (према коме органи државне управе поступају према правилима струке непристрасно и политички неутрално и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права обавезе и правних интереса) (члан 8), делотворност у остваривању права странака (према коме су органи државне управе дужни да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса) (члан 9), сразмерност, поштовање странака (према коме кад решавају у управном поступку и предузимају управне радње, органи државне управе су дужни да користе она средства која су за странку најповољнија ако се њима постижу сврха и циљ закона) (члан 10. став. 1) За предузимање управних радњи (извршни послови) којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе, органи државне управе морају имати непосредни основ у закону (члан 14. ст. 1. и 3. Закона), а према члану 15. ст. 1. и 3. Закона, један од прописа које доноси министарство је и наредба, а њоме се наређује или забрањује неко понашање у некој ситуацији која има општи значај.

Такође, Законом о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 63/09), поред осталог је прописано: да полиција обавља законом утврђене полицијске и друге послове, пружа подршку владавини права у демократском друштву и да је одговорна за остваривање безбедности у складу са законом, да обављањем полицијских послова полиција свима пружа заштиту њихових права и слобода и да приликом пружања заштите, полиција поједине права и слободе може ограничити само под условима и на начин утврђен Уставом и законом (члан 1. ст. 2. и 3); да полиција пружа помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, правним и физичким лицима у случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања (члан 2. став 3). Према члану 10. став 1. тач. 5) и 10) Закона, полицијски послови у смислу овог закона су одржавање јавног реда, пружање помоћи у случају опасности и пружање друге безбедносне помоћи онима којима је неопходна, те извршавање других задатака утврђених законом и подзаконским актом донетим на основу овлашћења из Закона. Према члану 11. Закона, полицијски послови обављају се са циљем и на начин да се сваком обезбеди једнака заштита безбедности, права и слобода, примени закон и подржи владавина права, док се обављање полицијских послова заснива на начелима професионализма, сарадње, законитости у раду и сразмерности у примени полицијских овлашћења, као и на принципу супсидијарности, односно рада са најмањим штетним последицама, с тим што се у обављању полицијских послова могу примењивати само мере принуде, односно употребљавати само средства принуде која су

предвиђена законом и којима се најпрофесионалнији резултат постиже без непотребних штетних последица или губљења времена.

Будући да надлежност полиције као органа државне управе за обављање законом утврђених послова, који се првенствено односе на безбедност државе и грађана, због њене законом утврђене одговорности за заштиту јавног реда и безбедности, представља општи правни основ за примену овлашћења од стране полиције у случајевима где постоји очигледна опасност угрожавања јавног реда и мира, па и за појединачне евидентне опасности за јавни ред и поредак, за које полиција нема изричита законска овлашћења, то полиција мора отклонити конкретну опасност чак кад и за њено поступање нема у закону изричитих овлашћења које би се на дату ситуацију применило као неспорно. Вршење управних радњи са елементима принуде од стране полиције истовремено је ограничено применом принципа законитости, сразмерности и опортунитета. Принцип сразмерности је важан фактор при процени допуштености управних радњи, што подразумева начело најмање могуће интервенције и деловања које би се прекинуло чим се постигне жељени циљ, а обухвата и процену да ли ће се радње уопште предузети. При томе, према члану 6. став 2. Закона о полицији, полиција сарађује и са другим органима и установама, невладиним и другим организацијама, мањинским и другим организованим групама и самоорганизованим појединцима ради развијања партнерства у спречавању или откивању деликата и њихових учинилаца и остваривања других безбедносних циљева.

Кроз праксу Европског суда за људска права изграђен је став у примени члана 9. Европске конвенције да уколико је угрожено право остваривања верске организације као колективитета, као облика колективног начина остваривања слободе вероисповести, онда се, евентуално, појединачно право лица на које се односи одлука црквеног органа, с обзиром на то да овакав колективитет, односно верска организација нема механизам принуде и не може да заштити управо та своја права, може заштитити обраћањем држави да јој пружи одговарајућу помоћ, али само уколико се то ради на начин који је законом дозвољен, а такође, законом дозвољен за државне органе, и на начин на који државни органи могу то да спроведу. Такође, исти суд је изразио став да „иако Суд признаје да је могућно да у ситуацијама у којима дође до поделе у некој верској или било којој другој заједници издије напетост, он сматра да је то једна од неизбежних последица плурализма. Улога власти у таквим околностима није да уклоне узрок напетости елиминацијом плурализма, већ да обезбеде да конкретне групе толеришу једна другу ... а реагују кад постоји акутна друштвена потреба за мешањем“.

Уставни суд констатује да сваки човек својом слободном вољом и вером приступа цркви као религијској заједници и ти односи припадају црквеном праву јер су приватноправног карактера.

Чланом 5а Закона о државној управи прописано је да се органи државне управе старају у складу са Уставом, законима и другим актима о спровођењу посебних мера ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су у суштински неједнаком положају са осталим грађанима.

Како не постоји потпуна сепарација између цркве и државе, онда је, по оцени Уставног суда, под одређеним условима, у оквиру уставних граница, и помоћ државе у извршењу „црквених“ одлука могућа, али наравно, не на уштрб и не на рачун довођења евентуално у питање остваривања Уставом зајемчених права, већ, у складу са законом држава помаже, кад је то неопходно, а на захтев надлежног органа цркве или верске заједнице, у извршењу њихових одлука.

Стога, Уставни суд, с обзиром на то да црква има аутономну законодавну и судску власт, али нема увек довољан капацитет извршне власти и механизме принуде, сматра да се пружање помоћи у извршењу правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница, у суштинском, материјалном смислу не своди на само извршење, јер само суд, односно управни орган спроводи извршење одлуке државних органа у оквиру своје законом прописане надлежности (Законом о уређењу судова, Законом о извршењу и обезбеђењу, односно Законом о општем управном поступку), а да му и тад, по потреби, други државни орган помаже у томе.

С обзиром на то да се одредба члана 7. став 2. Закона не може тумачити тако као да је пружање одговарајуће помоћи у извршењу правоснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркве и верских заједница правило, односно да је држава обавезна да на захтев надлежног органа цркве и верске заједнице пружи помоћ у извршењу тих одлука, већ је изузетак по самом Закону, и спроводи се у складу са законом, то даље, по налажењу Уставног суда, значи да државни орган делује на захтев органа цркве и верске заједнице, уз обавезу да у сваком конкретном случају цени да ли ће пружити одговарајућу помоћ у складу са законом, што значи не само ону врсту помоћи и оне мере које су појединим законима прописане, него да ли уопште има места да се помоћ пружи, односно да ли одлука чије се извршавање тражи може бити прихваћена да се извршава уз помоћ државних органа.

Наиме, Уставни суд сматра да тамо где се за извршење црквене одлуке тражи помоћ и учешће државног органа – у складу са законом, то значи не само овлашћење сваког државног органа и да одбије захтев за пружање помоћи у извршењу ако нађе да то није у складу са његовим законским овлашћењима и процедуром, већ и ако сматра, и уколико нађе да нема места да се та помоћ пружи, у односу на конкретну одлуку, будући да држава себи задржава право да процењује законитост пружања помоћи, а то значи да има слободно поље процене да ли ће се ту умешати или не, строго поштујући начело равноправности верских заједница, не понашајући се дискриминаторски, будући да би било какав изузетак у овом погледу био уставноправно неприхватљив.

Имајући у виду да се оспорена одредба члана 7. став 2. Закона не може сматрати обавезом поступања државних органа у спровођењу законом прописаног извршног наслова, већ се иста може тумачити само као законом установљено дискреционо овлашћење полицијског органа установљено одредбом члана 6. став 2. Закона о полицији, то се и наведена одредба мора свагда интерпретирати у светлу оваквог тумачења. Уставни суд стога сматра

да тада ни прописивање, како је то учињено у оспореној одредби Закона, не значи мешање цркве и државе ради извршења одлука „недржавних црквених органа“, већ представља помоћ у извршењу тих одлука.

Како на захтев цркве или верске заједнице држава не спроводи одлуку црквених органа кроз извршни поступак, односно поступак принудног извршења, то не стоји навод иницијатора да се оспореном одредбом Закона „Држави законом налаже да извршава одлуке црквених судова и њених других органа што би довело до опасности да буду извршене и оне одлуке које су донете у поступцима у којима нису поштована процедурална права чланом 6. Европске конвенције“, нити се оспорена одредба Закона може довести у уставноправну везу са чланом 142. став 2. Устава, која се односи на начела судства.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности члана 7. став 2. Закона неприхватљива, јер изнетим разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности, те је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативу одбацио (тачка 1. изреке).

### 3. Члан 8. ст. 3. до 5. и став 9. Закона

За члан 8. ст. 3. до 5. и став 9. Закона се у иницијативи наводи да су противни чл. 21. и 53. Устава, јер одредба члана 8. став 4. успоставља имунитет свештеника за поступање за време богослужења, што их чини привилегованим у односу на сва остала лица, укључујући и народне посланике, судије и остала лица која врше јавну функцију. Са друге стране, имунитет свештеника одређује се у односу на све радње (вербалне или физичке), што је најшири имунитет који је успостављен у Републици Србији и већ самим тим је супротан уставној одредби о забрани дискриминације. Такође се наводи да је ова одредба мањкава и стога што Законом није одређено који орган одлучује о имунитету свештеника, чиме се крши члан 21. ст. 1. и 2. Устава. Иницијатор сматра да је овом одредбом Закона, у односу на свештеника, противно Уставу уведена мера такозване „позитивне дискриминације“ и да је изједначавајући у погледу уживања имунитета положај свештеника са положајем јавних функционера, законодавац прекршио и члан 53. Устава о једнакој доступности свих јавних функција, као и члан 11. Устава о одвојености цркве и државе, јер се свештеницима, у погледу имунитета, придаје својство јавног, односно државног функционера, а „они су заправо само једна врста професионалаца у систему аутономног, а не државног права“. Осим тога, у ставу 9. члана 8. Закона, наводи иницијатор, прописана је обавеза државе да штити униформу свештених лица, иако је држава дужна да штити искључиво своја обележја. Стога се, по мишљењу иницијатора, законом не може установљавати обавеза државе да штити службене униформе полиције, здравствених радника, ватрогасаца, војника, па ни црквених службеника.

У одговору на питање о карактеру изузимања свештеника од одговорности, Народна скупштина истиче да Закон не уводи имунитет свештеника, односно верских службеника за било коју радњу – вербалну или физичку, коју свештеник предузме за време богослужења, већ само за оно поступање при обављању богослужбене делатности које би било у складу са законом. Другим речима, свештеници могу да буду позвани на одговорност за противзаконито поступање током богослужења. Да се изложена одредба Закона једино тако може тумачити речито сведочи, по изнетом мишљењу, став 8. истог члана Закона, који јасно предвиђа да надлежни државни орган може да лиши слободе свештеника, јер у том случају прописује обавезу државног органа да о таквом лишавању слободе извести надлежни орган цркве, односно верске заједнице. Нису, наводи се даље у одговору Народне скупштине, тачни ни наводи у погледу заштите униформе свештеника. Држава је, наиме, дужна да, осим својих обележја, штити и обележја страних држава, симболе и знамења националних мањина, верске симболе и знамења итд. Осим тога, Законом се службена униформа и њени делови, као и обележја чина и достојанства свештеника не штите непосредно, нити се његовим одредбама предвиђају кривична или прекршајна дела, нити други видови њихове заштите, већ се упућује на регулисање те проблематике посебним законима, будући да се истиче да држава ту заштиту пружа у складу са законом.

Уставни суд је разматрајући одредбе члана 8. ст. 3. до 5. и става 9. Закона, којима су, поред осталог, утврђена права свештеника, односно верских службеника у обављању богослужбене делатности, а имајући у виду наводе из иницијативе, констатовао да иницијатор није навео ма какве уставно-правне разлоге за оспоравање одредаба ст. 3. и 5. члана 8. Закона, већ се разлози оспоравања односе на ст. 4 и 9. Закона. Стога је Уставни суд део иницијативе за покретање поступка за оцену уставности ст. 3 и 5. члана 8. Закона одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду (тачка 2. изреке).

Поводом оспорене одредбе става 4. члана 8. Закона којом је прописано да свештеници, односно верски службеници не могу бити позвани на одговорност пред државним органима за своје поступање при обављању богослужбене делатности која се врши у складу са ставом 3. овог члана, односно, која се врши не само у складу са аутономним правом цркве или верске заједнице, него и у складу са законом, Уставни суд је констатовао да из наведене одредбе произилази да је *ratio legis* оспорене одредбе заправо у обезбеђивању остваривања Уставом зајемчене слободе из члана 43. и у оном Уставом утврђеном положају цркава и верских заједница из члана 44. Устава, да свештеници, односно верски службеници за време богослужења верских обреда могу слободно да износе своје мишљење, док тиме не дођу у ситуацију да евентуално учине кривично дело, будући да тад никакво искључење одговорности није предвиђено. Тиме што свештеници и верски службеници могу бити позвани на одговорност кад током богослужбене делатности прекрше закон, њихов положај је изједначен са положајем било ког другог грађанина који подлеже кривичној или грађанскоправној



одговорности за своје поступке. Уставни суд посебно наглашава да се оспорена одредба става 4. члана 8. Закона може само овако тумачити.

Уставни суд указује да је право на имунитет, изузетан институт јавног права, којим се носиоци јавних функција штите, трајно или привремено, од позивања на одговорност за изражено мишљење и дат глас у вршењу јавне функције. Правна теорија познаје два облика парламентарног имунитета. Један је посланичка неодговорност (слобода говора, професионални имунитет) која искључује позивање на одговорност посланика за изражено мишљење и гласање у парламенту, која се признаје првенствено ради обезбеђивања слободе одлучивања у парламенту. Други облик имунитетске заштите јесте имунитет неповредивости (слобода од хапшења, ванпрофесионални имунитет посланика) који покрива ванпарламентарну делатност посланика, односно све оне радње које нису у непосредној вези са вршењем посланичке функције, односно за дела учињена изван службене функције кад посланик одговара као сваки грађанин, али се одговорност посланика утврђује под одређеним условима и по посебној процедури, у којој је незаобилазно учешће парламента.

Будући да свештеници, односно верски службеници неспорно нису носиоци јавних функција, а слободни су и независни у обављању богослужбене делатности када је врше у складу са законом и аутономним правом цркве или верске заједнице и тад не могу бити позвани на одговорност пред државним органима за своје поступање, то се, по оцени Уставног суда, оспореном одредбом члана 8. став 4. Закона не ствара „имунитет свештеника“ (од санкције), те иницијатор погрешно тумачи одредбу члана 8. став 4. Закона и даје јој смисао који она нема. Стога је Уставни суд оценио да је иницијатива у овом делу очигледно неоснована, те је иницијативу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио.

У вези оспоравања одредбе става 9. члана 8. Закона, према којој држава штити службену униформу, као и обележја чина и достојанства свештених лица, односно верских службеника, Уставни суд констатује да је одредбом члана 43. став 4. Устава утврђено да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње.

С тим у вези Уставни суд налази да је један од начина слободе испољавања вере и ношење службене униформе и њених делова, као и обележја чина и достојанства свештених лица, односно верских службеника и да се питање службене униформе уређује аутономним правом цркве, односно верске заједнице, и да се држава не меша у изглед и употребу, па тиме и ношење униформе.

С обзиром на то да слобода испољавања вере и уверења подлеже уставном ограничењу (члан 43. став 4. Устава), а да начин слободе испољавања вере представља и могућност ношења службене униформе свештених лица,



што подразумева да су та лица слободна да носе одору и обележја своје вере на служби и ван ње, на основу тога произлази обавеза државе да у случају да је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње, штити ношење службене униформе и њених делова, као обележја чина и достојанства свештених лица односно верских службеника.

Како иницијатива не садржи уставноправне разлоге оспоравања става 9. члана 8. Закона, већ иницијатор износи свој став да је држава дужна да штити искључиво своја обележја и тиме фактички износи своје виђење о целисходности овакве одредбе Закона, то је Уставни суд иницијативу и у овом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду (тачка 2. изреке).

#### 4. Члан 18. Закона

За одредбе члана 18. Закона у предлозима се наводи да се њима прописују неједнаки услови за упис у регистар цркава и верских заједница, тако да „за 'традиционалне' верске заједнице.... прописује се подношење пријаве..., а за 'конфесионалне' верске заједнице.... предвиђено је подношење захтева...“. Стога, конфесионалне верске заједнице, иако једнаке пред Законом са традиционалним верским заједницама, уз захтев достављају бројна документа, од докумената о оснивању цркве до докумената о верском учењу и финансирању. Први предлагач сматра да су оспорене одредбе Закона неусклађене са одредбама чл. 9. и 14. Европске конвенције, које гарантују сваком право да сам или заједно са другима јавно испољава своју веру и уживање свих права без дискриминације, а управо оспорене одредбе Закона „дискриминишу грађане Србије и њихове верске заједнице у погледу остваривања права на јавно исповедање вере у заједници са другима... и класификују верске заједнице новим терминима у подгрупе верских заједница које међусобно нису правно једнаке, а ни једнаке пред законом“. Предлагач се позива и на члан 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију, који утврђује да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по основу вероисповести или неком другом основу, будући да оспорени Закон за верске заједнице прописује различите дискриминаторске и неједнаке услове за упис у регистар верских заједница.

Други предлагач врхунац дискриминације види у члану 18. Закона, који прописује неједнаке услове за упис у регистар цркава и верских заједница, тако да се, иако се гарантује једнакост пред законом, од конфесионалне верске заједнице тражи и подношење докумената о верском учењу. У овом предлогу је, такође, наведено да је првобитно у тексту Предлога Закона, који је усвојила Влада Србије, била прописана иста једноставна процедура уписа у регистар свих постојећих верских заједница, али да је касније текст измењен у поступку пред Народном скупштином.

Трећи предлагач поводом члана 18. Закона наводи да се његовим одредбама регулишу два поступка уписа у Регистар цркава и верских заједница, један по пријави, а други по захтеву, уз велике разлике и јасну намеру да се забрани настајање нових цркава и верских заједница и верских организација. Овај предлагач наводи и то да Министарство вера одбија упис предлагача у Регистар, због чега је био принуђен да покрене управни спор. Уставном суду достављен је примерак тужбе коју је предлагач поднео Врховном суду Србије 15. августа 2007. године ради поништаја Закључка Министарства вера Републике Србије бр. 080-00-26/2006-01 од 9. јула 2007. године.

Поводом питања да ли Закон прописује дискриминацију у поступку регистрације, односно да ли је члан 18. Закона у сагласности са чл. 9. и 14. Европске конвенције, у одговору Народне скупштине се наводи да би се могло помислити, на основу површног читања и на њему заснованог погрешног тумачења, да *prima facie* извесног разликовања у Закону између традиционалних цркава и верских заједница и осталих верских заједница има у члану 18. који регулише поступак регистрације верских организација. Међутим, по мишљењу Народне скупштине, релевантне међународне институције које надзиру спровођење међународних уговора у области људских права сматрају да забрана дискриминације ипак не искључује могућност различитог третмана, односно да не подразумева апсолутну и безусловну једнакост у поступању, тако да ни извесне неједнакости у третману не конституишу одмах и безусловно дискриминацију. Тако, наводи се, да Комитет за елиминисање расне дискриминације у својој Општој препоруци бр. 14, усвојеној на 52. заседању Комитета 1993. године, сматра да разликовање у третману не конституише дискриминацију, између осталог, уколико је критеријум за такво разликовање легитиман, док Комитет за људска права Уједињених нација, судећи према његовом Општем коментару бр. 18, који је усвојен на 38. заседању 1989. године, држи да уживање права и слобода на једнаким основама не значи идентичан третман у сваком случају и да „неће свако постојање разлика у третману представљати дискриминацију, уколико су критеријуми за такво разликовање правични и објективни и ако им је сврха постизање циља који је према Пакту легитиман.“ У одговору се, такође, истиче да је Европски суд за људска права у више својих одлука заузео став да члан 14. Европске конвенције не искључује све разлике у поступању. Као пример, наводи се пресуда у случају *Belgian Linguistic Case*, у којој је Европски суд „стао на становиште да би широко тумачење члана 14. Европске конвенције довело до ситуације ’да се сасвим другачије суди о свакој појединој правној и административној одредби ... која не обезбеђује свима потпуно једнако поступање при вршењу признатих права и слобода’ и да се надлежни домаћи органи власти често суочавају са ситуацијама и проблемима који, у погледу разлика које постоје, захтевају различита законска решења“. Такође, у већем броју својих одлука, према одговору Народне скупштине, Европски суд је прецизно изложио схватање када је разлика у третману дискриминаторна: „ако нема објективно и разумно оправдање“, односно „ако нема легитиман циљ“, или ако не постоји „разумна

веза пропорционалности између средства које је употребљено и жељеног циља.“ У одговору се даље наводи да члан 18. Закона предвиђа поступак регистрације свих верских организација, како оних којима Закон одређује статус традиционалних, тако и осталих верских организација. Дакле, реч је о једном поступку у којем услови за регистрацију нису различито постављени. Разликовање које тај члан Закона чини у првом реду је разликовање између новоформираних и постојећих цркава и верских заједница, тако да новоформиране верске организације, или оне које су до сада биле уписане у регистар удружења грађана, по прописима о удружењима грађана, осим аката које у својим пријавама подносе традиционалне цркве и верске заједнице, подносе и друге документе који су држави неопходни да региструје неко удружење грађана као верско и које као такво може да буде уписано у одговарајући јавни регистар, посебан у односу на општи регистар удружења грађана. Другим речима, истиче се у одговору, Закон не предвиђа посебне услове за регистрацију осталих верских организација у односу на традиционалне цркве и верске заједнице, већ посебне акте који се прилажу уз захтев за регистрацију верске заједнице о којем, у посебном управном поступку, одлучује надлежни орган државне управе. „Таква правна ситуација у потпуности је аналогна разликовању које се у појединим управним поступцима чини између странака на тај начин да се за посебне категорије лица прописује да уз захтев којим се покреће поступак доставе и додатна документа која се не захтевају за друге категорије лица, односно разликовању које постоји у поступку пререгистрације између субјеката који су већ били уписани у регистар и оних који се тек образују.“ Разумно је и оправдано, износи се даље у одговору, да држава, уколико усвоји концепцију постојања централног регистра цркава и верских заједница, у ситуацији када, осим за традиционалне цркве и верске заједнице, не располаже подацима о осталим верским организацијама које су биле регистроване према ранијим законима – од којих су неке фактички престале да постоје или су биле регистроване у другим републикама – за такве верске организације пропише обавезу (пре)регистрације и подношења додатних докумената на основу којих би се несумњиво установио континуитет њиховог деловања и минимални број верника које окупљају, па тиме и њихов правни субјективитет, а да традиционалним црквама и верским заједницама призна правни континуитет са правним субјективитетом који је стечен на основу посебних прописа који су донесени о свакој од тих заједница понаособ. На основу изложеног, у одговору се закључује да је разликовање у управном поступку регистрације – између традиционалних цркава и верских заједница и верских организација које се тек образују – учињено због различитих правних ситуација, односно да правна ситуација верских организација које се тек образују, или које су биле регистроване као обична удружења грађана, није упоредива са правном ситуацијом традиционалних цркава и верских заједница. Другим речима, реч је о разликовању у току управног поступка регистрације које више не постоји уколико се поступак успешно оконча и верска организација, без обзира да ли је традиционална или професионална заједница,

буде уписана у регистар, односно које за собом не повлачи никакво разликовање у правима које ти субјекти уживају. Најзад, у одговору се наводи да истоветност права које цркве и верске заједнице уживају није неспојива са признавањем и поштовањем фактичких различитости које могу довести, у појединим случајевима, до одступања у зависности од социјалне важности неких верских заједница, као што су, на пример, број верника које неке од њих окупљају, распрострањеност на делу или целој територији земље итд.

Оцењујући уставност одредаба члана 18. Закона, Уставни суд је утврдио да се разликује поступак регистрације традиционалних цркава и верских заједница, са једне стране, и свих осталих верских организација, са друге стране. Тако, традиционалне цркве и верске заједнице подносе пријаву за упис у Регистар цркава и верских заједница (у даљем тексту: Регистар) која садржи: назив цркве или верске заједнице, адресу седишта и име и презиме лица овлашћеног да представља и заступа цркву, односно верску заједницу (став 1. члана 18). Све остале верске организације, које Закон не сматра традиционалним, подносе захтев за упис у Регистар. Уз захтев за упис у Регистар, верске организације дужне су да поднесу и одлуку о оснивању верске организације са именима и презименима, бројевима идентификационих докумената и потписима оснивача (којих мора бити најмање 0,001% пунолетних држављана Србије или страних држављана са сталним боравком у Србији), статут односно други документ верске организације који садржи опис организационе структуре, начин управљања, права и обавезе чланова и друге податке од значаја за верску организацију, приказ верског учења, верских обреда, циљева и активности верске организације и, најзад, податке о сталним изворима прихода верске организације (став 2. члана 18).

Стога је оспорене одредбе члана 18. Закона Уставни суд ценио са становишта уставног начела о равноправности и праву на једнаку законску заштиту које гарантује одредба члана 21. Устава, о забрани дискриминације, слободи мисли, савести и вероисповести (члан 43) и равноправности цркава и верских заједница (члан 44. став 1), као и одредбе члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члана 14. Европске конвенције.

Уставни суд је констатовао да се традиционалне цркве и верске заједнице, са једне стране, и све остале верске организације, са друге стране, не налазе у формално аналогним ситуацијама када покушавају да се региструју, мада је регистрација и за једну и за другу категорију верских организација услов за стицање статуса правног лица, како то изричито прописује одредба става 1. члана 9. Закона, односно, услов да се једно удружење грађана уопште сматра црквом односно верском заједницом којој члан 4. Закона једино признаје статус субјекта верске слободе.

Такође, Уставни суд констатује да правни положај ма које цркве или верске заједнице не сме да зависи од тога како је означена, већ се забрана дискриминације, односно право на равноправност и на једнаку законску заштиту остварује кроз оне законске одредбе које треба да омогуће да како у погледу статуса (дакле питања регистрације, односно уписа у регистар и

стицања својства правног лица), тако и у односу на делатност коју обављају, цркве и верске заједнице буду доведене у равноправан положај.

Разлика приликом регистрације традиционалних цркава и верских заједница, са једне стране, и свих осталих верских организација, са друге стране, према оспореним одредбама члана 18. Закона, постоји у погледу пружања доказа у поступку регистрације у односу на традиционалне цркве и верске заједнице и у односу на „скорашње“ верске заједнице које нису предвиђене чланом 10. Закона.

Стога се за Уставни суд као претходно поставило питање да ли су цркве, а посебно верске организације, по свом уставном положају, по својој правној природи и по свом карактеру једнаке удружењима из члана 55. Устава, односно да ли су цркве и верске заједнице удружења, и да ли се на верске заједнице и цркве примењује члан 55. Устава.

Одредба члана 55. Устава односи се на политичке странке, синдикалне организације, како изричито стоји у Уставу, и на удружења грађана, а не и на верске заједнице. Устав изричито, не утврђује постојање „верских удружења“, већ је њихов посебан положај утврђен одредбама чл. 43. и 44. Устава и у основним начелима члана 11. Устава који прокламује начело да је Република Србија световна држава и да су цркве и верске заједнице одвојене од државе, односно да у Републици Србији нема, нити се може успоставити ни једна религија као државна или обавезна. Из наведеног следи да уставни положај, правна природа и карактер верских заједница у најширем смислу нису једнаки удружењу из члана 55. Устава. Наведено произлази и из члана 55. став 3. Устава, који утврђује 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.

Како се одредбама члана 55. Устава јемчи слобода удруживања на истоветан начин, без обзира на циљеве зарад чијег остваривања се одређена лица удружују (политичко, синдикално и свако друго удруживање те право да се остане изван сваког удружења), то је 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 сва удружења грађана, што другим речима, значи да се одредба става 2. члана 55. Устава, којом је утврђено да се (сва) удружења оснивају без претходног одобрења, али уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, односи и на цркве и верске заједнице. Полазећи од тога да одредба члана 55. став 2. Устава, са једне стране, гарантује оснивање удружења без одобрења, али, са друге стране, утврђује да се удружења оснивају уз упис у регистар који води државни орган у складу са законом, на начин предвиђен законом, Уставни суд налази да би начин оснивања удружења прописан законом био несагласан Уставу само уколико се њиме установљава систем одобрења (дозвола или сагласности), као услов за оснивање удружења. Стога је и у одредби члана 22. тачка 2) Закона допуштена могућност преиспитивања уписа, уколико су испуњени



они услови који су били разлог за одбијање уписа верске организације у тренутку када је пријављивала захтев за упис.

Уставни суд констатује да систем одобрења подразумева дискреционо овлашћење надлежног органа да уколико онај ко је поднео захтев да се региструје, иако испуњава све услове који су прописани законом, надлежни орган цени да ли ће му дозволити да се упише или не.

Регистар цркава и верских заједница, по својој природи, представља јавну евиденцију о основаним верским организацијама. Уставни суд налази да се може прихватити да и у демократском друштву држава има легитимно право да успостави и води јавну евиденцију о верским организацијама које су на њеној територији основане и делују. Прописивање могућности да се „верско удружење“, које јесте удруживање грађана, али није удружење грађана, упише у јавну евиденцију коју држава установљава, не утиче на суштину зајемчене слободе вероисповести, нити се оно може сматрати ограничењем те слободе.

Чланом 55. ст. 1. и 2. Устава зајемчена је слобода удруживања и утврђено да се удружења оснивају без претходног одобрења за упис у регистар који води државни орган, у складу са законом. У оспореној одредби члана 18. Закона о црквама и верским заједницама прави се терминолошко разликовање између „пријаве“ коју подносе традиционалне цркве и верске заједнице и „захтева“ који подносе остале верске организације.

Уставни суд констатује да забрана дискриминације не значи да је свако правно разликовање међу појединцима и колективитетима недозвољено. Одређене разлике међу појединцима и групама људи су легитимне, а понекад и нужне, како би се исправиле већ постојеће неједнакости.

У одредби члана 20. Закона прописан је поступак за решавање о захтеву за упис у регистар, и то тако да орган који по захтеву поступа, може да тражи исправку и допуну поднеска, да га одбаци уколико је неразумљив или непотпун (став 2), те да донесе решење којим одбија упис верске организације, ако су њени циљеви, учење, обреди или деловање супротни Уставу или јавном поретку или ако угрожавају живот, здравље, слободу и права других, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину (став 4). Према члану 23. Закона, решење о одбацивању захтева за упис, или одбијању уписа коначно је и против њега се може покренути управни спор.

С обзиром на то да је одредбама ст. 1. и 7. члана 20. Закона прописано да се о захтеву за упис у Регистар решава у року од 60 дана од дана пријема уредног захтева и потребне документације, а да се у случају недоношења решења у том року сматра да је одобрен упис верске организације у Регистар, Уставни суд налази да се и приликом регистрације верске организације не поступа по систему одобрења. Ово стога што орган може одбити захтев за упис верске организације у Регистар, али само из законом предвиђених разлога, а ти разлози су јасно одређени и предвидиви и странке имају управносудску заштиту, у случају да се донесе решење којим се одбија захтев за упис у регистар. Како постоји и фикција о усвајању захтева уколико се у



Законом прописаном року не одлучи о захтеву, чиме се омогућава не само ефикасно поступање већ и ствара правна сигурност за странку да неће остати у неизвесном положају и да неће знати какво јој се право признаје, Уставни суд налази да се и приликом поступања по захтеву за упис у Регистар верске организације не ради о систему одобрења, него се проверава испуњеност процесних претпоставки и законом одређених услова за упис.

Из одредбе члана 18. Закона произлази да се традиционалне цркве и верске заједнице региструју путем пријаве, а све остале верске организације путем захтева.

Будући да се од традиционалних цркава и верских заједница не тражи ништа осим саме пријаве, коју не прати никаква додатна документација и о којој нико не одлучује, док се од нетрадиционалних верских организација за упис у Регистар тражи испуњење низа додатних услова и подношење доказа, чији изостанак доводи до одбацивања захтева (члан 20. став 2. Закона), односно брисања из Регистра (члан 22. тачка 2), пред Уставни суд се поставило питање да ли се у ситуацији у којој се овакво разликовање, од формалног питања потребне документације за вођење управног поступка кад орган решава о захтеву, претвара у суштинско диференцирање, односно да ли се верске организације које нису означене као традиционалне цркве и верске заједнице приликом регистрације третирају другачије, односно неповољније.

Уставни суд указује и да Европска унија инсистира на недискриминацији и једнаком третману, међутим дозвољава разлике у статусу верских заједница у својим државама чланицама, због поштовања разлика у култури и традицији, као и доприноса које су различите верске заједнице учиниле у развоју културе и традиције.

Оно што диференцира дозвољено разликовање од недозвољене дискриминације Европски суд за људска права је јасно рекао у својој одлуци у *Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium* (апликација бр. 1474/62, пресуда од 23. јула 1968, одељак I Б, тачка 10), тзв. Белгијски лингвистички случај, одређујући критеријуме на основу којих се утврђује да ли је разликовање дозвољено, или је реч о дискриминацији. „Када је реч о овом питању, Суд.....сматра да је начело једнакости третмана прекршено уколико не постоји објективно и разумно оправдање разликовања. Постојање таквог (објективног и разумног) оправдања мора се ценити у односу на циљ и последице разматране мере, с тим што ваља водити рачуна о начелима која уобичајено преовлађују у демократским друштвима.“ Међутим, до дискриминације може доћи и када је циљ оправдан, „...јер разлика у третману у остваривању права зајемчених Конвенцијом може постојати само уколико се притом тежи остварењу легитимног циља: члан 14. је... стога прекршен онда када се јасно утврди да нема никаквог разумног односа сразмерности између употребљених средстава и циља чијем се остварењу тежило.“

Слично се Европски суд изјаснио и у предмету у коме су му се подносиоци представке обратили због одбијања аустријских власти да признају Јеховине сведоке као верско друштво – иако су били добили статус правног

лица као регистрована верска заједница – због тога што је аустријски закон предвиђао да верска заједница може бити регистрована као верско друштво само ако је претходно постојала најмање десет година. Подносиоци представке су сматрали да је статус верске заједнице нижи од статуса верског друштва, јер за њих важе већа ограничења. Европски суд је, најпре, још једном нагласио да је право верске заједнице на аутономно постојање нераскидиво део плурализма у сваком демократском друштву. Суд је, потом, констатовао да према аустријском праву, верска друштва уживају повлашћен третман у многим областима, као што је изузимање из обавезе војне службе или умањење пореских обавеза. С обзиром на те повластице, од власти се очекује да остану неутралне и да свим верским групама пруже правичну могућност да затраже да им се одобри конкретан статус, примењујући притом утврђене критеријуме без икакве дискриминације. Суд је прихватио да законска одредба по којој једна верска заједница треба да чека десет година да би јој се одобрио статус верског друштва може бити неопходна у изузетним околностима, као што је случај код новооснованих или непознатих верских група. Међутим, тешко да такав услов може бити оправдан када је реч о верским групама које су одавно етаблиране и на националном и на међународном плану, те су стога познате надлежним органима, а управо је то случај са Јеховиним сведоцима. Због тога је Суд закључио да разлика у поступању није била заснована ни на каквом објективном и разумном оправдању, чиме је прекршен члан 14. протумачен у вези са чланом 9. Европске конвенције (видети *Case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, апликација број 40825/98, пресуда од 31. јула 2008. тач. 60–63. и 92–99).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је поводом питања да ли за разлике у поступку регистрације традиционалних цркава и верских заједница од поступка регистрације свих осталих верских организација постоји неко објективно и разумно оправдање, а примењујући тест дискриминације какав је установио Европски суд за људска права у својој дугогодишњој пракси, најпре констатовао да су критеријуми за утврђивање објективности и разумности оправдања – постојање легитимног циља и сразмерност примењених средстава у остварењу тог легитимног циља.

Према одговору Народне скупштине, легитимни циљ је да се црквама и верским заједницама чији је правни субјективитет био признат посебним законима Краљевине Србије и Краљевине Југославије, само на основу те чињенице призна правни континуитет и у Републици Србији, а критеријум разумности и оправданости види се у томе што држава, да би доследно спровела концепцију постојања централног регистра цркава и верских заједница, прописала обавезу (пре) регистрације и подношења додатних докумената за верске организације, јер таквим подацима не располаже, осим за традиционалне цркве и верске заједнице.

Уставни суд сматра да тест сразмерности захтева да се процени да ли постоји разумни однос сразмерности између примењених средстава и циља чијем се остварењу тежило.

Према члану 20. став 3. Закона, верска организација пријављена по прописима о удружењима која не подносе захтев за упис у Регистар у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона, неће се сматрати верском организацијом у смислу овог закона;

Уставни суд је већ више пута раније у овој одлуци потврдио да признавање историјске разлике у улогама које су различите религије играле у историји одређене државе јесте допуштено, али само док се те разлике не употребљавају као оправдање за дискриминацију.

С обзиром на то и цркве и верске заједнице стичу правни субјективитет уписом у регистар, по оцени Уставног суда, значи да и цркве и верске заједнице, као и верске организације, уписом у Регистар стичу исти статус на исти начин.

Црква и верска заједница која се *ex lege* уписује у Регистар, односно верска организација која на овај начин стиче правни субјективитет, достављањем доказа које је Закон прописао у члану 18. став 2. Закона, заправо подносе исте доказе које подноси и удружење у свакој другој области удруживања, а зарад тога да докаже каква је организација, односно да јесте верска организација а не нека друга организација и да у својим, „програмским документима“, шта је, у неком ширем смислу приказ основа верског учења, не пропагира оне циљеве и деловање који су изричито Уставом забрањени. Разлози за прописивање оваквих услова нису ограничења, по оцени Уставног суда, већ они представљају начин на који се верска организација легитимише да је верска и да ће деловати у складу са Уставом.

С обзиром на то да неједнак третман мора бити оправдан ваљаним разлозима и уколико ваљани разлози за различит третман постоје, нема кршења клаузуле једнаког третмана и недискриминаторне одредбе се примењују, то по налажењу Уставног суда, у конкретном случају нема разликовања правног режима приликом уписа у Регистар цркава и верских заједница, нити су у неповољнијој позицији нетрадиционалне цркве и верске заједнице приликом регистрације, будући да су традиционалне цркве и верске заједнице већ признате посебним законима у прошлости и већ испуњавају услове које као доказе о томе поставља члан 18. став 2. Закона.

Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да су ограничења која се приликом регистрације неких верских организација постављају оспореним одредбама члана 18. Закона у сагласности са правом на слободу удруживања коју јемчи члан 55. Устава, јер иако постоје различити правни режими приликом уписа у Регистар цркава и верских заједница, они не доводе у битно неповољнију позицију нетрадиционалне цркве и верске заједнице у односу на традиционалне цркве и верске заједнице. Ово из разлога што се и у односу на те цркве и верске заједнице постављају исти услови које морају испунити и традиционалне цркве и верске заједнице. Разлика је само што су традиционалне цркве и верске заједнице тај услов испуниле у прошлости, због чега им је посебним законима и био признат правни статус.

Уставни суд је оспорене одредбе члана 18. Закона разматрао и у односу на гаранције слободе мисли, савести и вероисповести коју јемче члан 43.

Устава и члан 9. Европске конвенције, будући да оспорени члан Закона регистрацију верских организација условљава и приказивањем основа верског учења, верских обреда и верских циљева.

Право на слободу вероисповести од суштинског је значаја за идентитет верника и заштиту њиховог животног става, јер она омогућава савршену духовну независност појединца, доводећи до развоја најразличитијих погледа на свет (Видети Frédéric Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Presses Universitaires de France, 2005, стр. 440). Са друге стране, да би ограничење слободе веровања било допуштено са становишта става 2. члана 9. Европске конвенције, није довољно да оно буде предвиђено законом и да има за циљ заштиту легитимног интереса, већ мора бити и „неопходно у демократском друштву“. Европски суд за људска права доследно истиче, независно од тога да ли је то неко идеално-типско демократско друштво или је реч о конкретном, датом друштву, да су одлике таквог друштва плурализам, толеранција и отвореност духа. Тако је, на пример, у одлуци *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova* (апликација бр. 45701/99, пресуда од 27. марта 2002) Суд закључио: „Тако посматрано, право на слободу вероисповести верника, које обухвата право изражавања вере у заједници са другима, обухвата и очекивање да ће верницима бити дозвољено да се слободно удружују, без арбитрерног мешања државе. Самостално постојање верских заједница је, заиста, од суштинског значаја за плурализам у демократском друштву и, стога, представља суштину заштите коју члан 9. пружа“ (тачка 118)..... „У сваком случају, Суд примећује да је обавеза неутралности и непристрасности државе неспојива са било каквим овлашћењем на страни државе да процењује легитимност верског уверења те да је дужност државе да обезбеди да супротстављене групе толеришу једна другу“ (тачка 123).

Уставни суд констатује да је право на слободу вероисповести од суштинског значаја за идентитет верника и заштиту њиховог животног става, јер омогућава духовну независност појединца, доводећи до развоја најразличитијих погледа на свет.

Међутим, Уставни суд је нашао да оспорена одредба члана 18. став 2. Закона, која регистрацију верских организација условљава и приказом основа верског учења, верских обреда, верских циљева и основних активности верске организације, не представља ограничење слободе испољавања вере или уверења већ је законодавац сагласно члану 43. став 4. Устава који утврђује да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити законом, утврђујући и под којим условима, прописао у члану 20. став 4. Закона да ће се одбити захтев за упис верске организације у Регистар ако су њени циљеви, учење, обреди или деловање супротни Уставу и јавном поретку или ако угрожавају живот, здравље, слободу и права других, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину. По налажењу Уставног суда, такво поступање органа који одлучује о захтеву за упис у Регистар не односи се на државну процену „легитимности верских уверења или начина на који се та уверења испољавају“ већ се ради о потреби да се

утврди да ли су намере верске организације у нескладу са демократским друштвом, а поготово стога што при доношењу решења о захтеву за упис у Регистар Министарство узима у обзир и одлуке Европског суда за људска права, као и управне и судске одлуке у погледу регистрације или деловања одређене верске организације у једној или више држава чланица Европске уније (члан 20. став 5). Уставни суд констатује да припадност мањини не значи ослобођење од обавезе поштовања домаћих закона и да је држава легитимна да пропише ограничење приликом уписа у случају да се утврди да су намере подносиоца у нескладу са демократским друштвом.

По оцени Уставног суда, управо је то основ због чега нека верска организација која се изнова оснива мора да пружи доказе какво је њено учење, на чему се темељи, да ли ту има оног што Устав не допушта и зарад чега ни онај ко врши регистрацију не би смео да допусти упис таквог субјекта у регистар. Будући да Устав допушта да се законом право испољавања верских слобода може ограничити, то по оцени Уставног суда, није повређена ни одредба члана 43. Устава ни члана 9. Европске конвенције.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно члану 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности оспорених одредаба члана 18. Закона, будући да је утврдио да нису несагласне са одредбама чл. 18, 44. и 55. Устава, те чл. 9, 11. и 14. Европске конвенције (тачка 1. изреке).

#### 5. Члан 24. Закона

Поводом оспоравања предлогом чл. 17. до 25. Закона у коме је предлагач истакао неуставност ових одредаба Закона, сматрајући да „попис и евиденција верника од било ког државног органа, значи грубо кршење верских права и слобода, као и нарушавање приватности грађана...(те да) ...Треба замислити ситуацију Јеврејске верске заједнице и појединих малих хришћанских организација да морају пописати своје вернике, када знамо како су прошли када је био последњи попис по германском моделу...“, да надлежна црквена власт слободно уређује црквену организацију, оснива, мења границе и укида црквено правна лица, те о томе издаје одговарајуће декрете, води сопствени Регистар, који може под прописаним условима да буде доступан државним органима, чиме се гарантује одвојеност цркве од државе, да је одредба члана 24. Закона, неуставна зато што се на имовину цркве, верске заједнице или верске организације која је брисана из Регистра сходно примењују прописи о удружењима и да управни акт о регистрацији не може производити имовинскоправне последице на имовину верске организације, Уставни суд је, имајући у виду овакве разлоге оспоравања, констатовао, како је већ наведено, да иако се у предлогу формално истиче неуставност одредаба 17. до 25. Закона, предлагач, у суштини, износи аргументе за оцену уставности само у односу на чл. 18. и 24. Закона. Како је оцена уставности члана 18. Закона већ дата, а у односу на оспорену одредбу члана 24. Закона предлагач није навео релевантне уставноправне разлоге



за оспоравање уставности, то је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбачен предлог у овом делу (тачка 2. изреке).

#### 6. Члан 26. став 2. Закона

У иницијативи којом је оспорена одредба члана 26. став 2. Закона, наводи се да је та одредба супротна члану 97. тачка 7. Устава, јер се управљање имовином и новчаним средствима цркве врши у складу са аутономним прописима, будући да се „управљање имовином, без обзира на титулара имовине, уређује државним, а не аутономним правом. (а) Дакле питања управљања било чијом имовином (имовином свих физичких и правних лица) регулишу се законима и/или подзаконским актима државе.“

У одговору Народне скупштине се наводи да је подносилац иницијативе погрешно протумачио одредбу Закона која предвиђа да цркве и верске заједнице самостално управљају својом имовином и новчаним средствима, у складу са сопственим аутономним прописима. Из надлежности Републике Србије за уређивање својинских и облигационих односа не проистиче, обавеза да се управљање имовином, без обзира на титулара те имовине, уређује државним, а не аутономним правом, већ да су својинскоправни и облигационоправни односи регулисани републичким прописима.

Уставни суд је, оцењујући оспорену одредбу члана 26. став 2. Закона у односу на члан 97. тачка 7. Устава, констатовао да је овом одредбом Устава утврђена надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине. Уставни суд такође констатује, да законско уређивање својинских односа свакако подразумева три класична овлашћења која произилазе из права својине: право власника да своју ствар држи (*ius possidendi*), користи (*ius utendi*) и са њом располаже (*ius disponendi*) и да се појам „управљање својом имовином“, односи на послове фактичког управљања, које сваки титулар права својине предузима према сопственом нахођењу или – у овом случају – према сопственим аутономним прописима. Стога, по оцени Уставног суда, изван оквира фактичког управљања, сви акти правног располагања имовином морају бити у складу са законом, што важи и за цркве и верске заједнице као титуларе оних стварних и облигационих права која су стечена у складу са законом.

Како изнетим разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 26. став 2. Закона, Уставни суд је нашао да је иницијатива неприхватљива те је сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду иницијативу у овом делу одбацио.

#### 7. Члан 27. Закона

Одредба члана 27. Закона оспорена је у једном предлогу наводом: да „*de facto* омогућује заплону црквене имовине, осим сакралне и културне, из чега се закључује да би држава могла ради наплате неплаћених доприноса за социјално осигурање да заплени неку новију цркву и да је препрода приватним



лицима или другој верској организацији ради намирења потраживања;“ да је црквена имовина специфична, посебно када је реч о непокретностима и покретним стварима које служе за обављање верских обреда и да је она „од цара Константина до данашњих дана штићена и привилегована.“

Имајући у виду овакве разлоге оспоравања одредбе члана 27. Закона, Уставни суд је констатовао да предлагач није навео релевантне уставно-правне разлоге за неуставност ове одредбе, те је на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, предлог одбачен у овом делу 8 тачка 2. изреке).

#### 8. Члан 29. став 2. Закона

Поводом члана 29. став 2. Закона у иницијативи се наводи да је финансирање здравственог, пензијског и инвалидског осигурања свештеника од стране државе супротно чл. 21. и 70. Устава, будући да улога државе није да финансира верске слободе, него да гарантује слободу вероисповести и неисповедања, те равноправност цркава и верских заједница и организација. Стога, финансирање предвиђено у оспореном члану 29. став 2. Закона представља кршење члана 21. Устава и „дискриминацију осталих професионалаца, а посебно атеиста/киња. То практично значи да држава промовише и финансира веровање, што ставља у неравноправан положај грађане/ке који имају право на неверовање, неисповедање. Онда би држава, да би обезбедила стварну равноправност и забрану дискриминације, морала да финансира и организацију која би била за промовисање тих права.“ Осим тога, по мишљењу иницијатора, неправично је и супротно забрани дискриминације обезбеђивање доприноса свештеницима и верским службеницима из буџета Републике Србије, јер се „ни средства за доприносе не обезбеђују из буџета за запослене у приватним образовним и културним институцијама, за припаднике приватних обезбеђења, приватне лекаре и стоматологе, као и за запослене у другим примарно нелукративним областима од јавног значаја. Свештеници и верски службеници нису државни службеници. Оваквим законским уређењем крши се не само забрана дискриминације, већ и уставни положај свих осталих пензионера, онако како је уређен у члану 70. Устава“.

У одговору Народне скупштине у вези са овим, наводи се да је уставна обавеза државе да створи услове за уживање и остваривање Уставом гарантованих људских и мањинских права и слобода. У погледу низа права и слобода, та уставна обавеза подразумева и финансирање њиховог остваривања, у складу са законом. Дакле, држава може да предвиди финансијске олакшице и поједине видове буџетског финансирања остваривања појединих права и слобода. Схватање према којем финансирање о којем је реч значи дискриминацију атеиста, јер ставља у неравноправан положај грађане који имају право на неверовање, није основано, јер грађани као порески обвезници не могу да захтевају да њихова пореска давања не буду намењена у одређене сврхе, нити одређивањем сврхе којој су намењена пореска давања

супротно захтевима одређених пореских обвезника значи њихову дискриминацију. Аргумент подносиоца иницијативе, истиче се даље у одговору, да се средства за доприносе не обезбеђују из буџета за запослене у приватним институцијама је начелно тачан, али од таквог основног правила законска решења познају низ изузетака. Тако се указује да запослени у приватним институцијама нису јединствена категорија грађана, у смислу законских решења о пензијском и инвалидском осигурању, али су споменути примери осигураника самосталних делатности којима Влада може обезбедити средства за пензију, при чему се таква решења не сматрају дискриминацијом.

Уставни суд је, полазећи од тога да је оспореном одредбом члана 29. став 2. Закона прописано да се ради унапређивања верске слободе, у сагласности са црквама и верским заједницама, средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету Републике Србије, у складу са законом, констатовао да је једно од кључних питања за остваривање сврхе закона да закон садржи предвидивост понашања правних субјеката, сагласно уставноправном прихватљивом циљу.

С обзиром на то да је оспорена одредба члана 29. став 2. Закона о црквама и верским заједницама по својој правној суштини упућујућа норма и на основу ње се не ствара непосредно правни однос, то се пред Уставни суд поставило питање каква је правна снага ове норме и какав је однос са другим нормама, а тиме и њена обавезност.

Устав у члану 68. ст. 1. до 3, члану 69. ст. 1. и 2. и члану 70. став 1. Устава утврђује: да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, да деца, труднице, мајке током породилског одсуства, самохрани родитељи са децом до 7 године и стари, остварују здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин, у складу са законом, да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом, да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради сагледавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства, с тим да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују законом, те да се пензијско осигурање уређује законом.

Из наведених одредаба Устава, Уставни суд је констатовао да Устав за одређене категорије лица посебно гарантује право на здравствену заштиту из јавних прихода, а да Устав непосредно не уређује право на здравствено осигурање и пензијско осигурање нити финансирање пензијског, инвалидског и здравственог осигурања већ се та права уређују законом.

Здравствено, пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника не уређује се Законом о црквама и верским заједницама већ Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05 и 57/11), 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)

и Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 7/08, 5/09, 7/09, 3/10, 4/11, 52/11, 101/11 и 7/12), и према овим, посебним законима, свештеници, односно верски службеници обухваћени су обавезним здравственим, пензијским и инвалидским осигурањем, и то тако што су они обвезници плаћања доприноса за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање.

Наиме, према одредбама чл. 1. и 3, члана 8. став 1. и члана 17. став 1. тачка 20) Закона о здравственом осигурању, којим се уређују права из обавезног здравственог осигурања запослених и других грађана, обухваћени обавезним здравственим осигурањем, и то тако што се обавезним здравственим осигурањем запосленима и другим грађанима обухваћених обавезним здравственим осигурањем обезбеђује право на здравствену заштиту и право на новчане накнаде за случајеве утврђене овим законом, уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање, а осигураници су физичка лица која су обавезно осигурана у складу са овим законом, и то, поред осталих, свештеници и верски службеници које те послове обављају као самосталну делатност.

Према одредбама члана 2. став 1, члана 3, члана 10. став 1. тачка 2), члана 12. став 1. тачка 4) и члана 150. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којим је уређено обавезно пензијско и инвалидско осигурање и којим се обезбеђују права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења, обавезно осигурана лица су и лица која самостално обављају делатност (осигураник самосталних делатности), а то су и свештеници и верски службеници ако нису обавезно осигурани по основу запослења, с тим што пензијско и инвалидско осигурање обезбеђује и спроводи фонд.

Према одредбама члана 1, члана 3. тачка 1) подтачка (1) и тачка 2) подтачка (1), члана 7. став 1. тачка 11), члана 8. став 1. тачка 10) и члана 26. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, којим се поред осталог уређују доприноси за обавезно социјално осигурање, обвезници доприноса, начин обрачунавања и плаћања доприноса, и према којима су доприноси у смислу овог закона, поред осталих и доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање и доприноси за обавезно здравствено осигурање, а обвезници доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, односно доприноса за здравствено осигурање су осигураници, у складу са законом који уређује систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања, односно законом којим се уређује систем обавезног здравственог осигурања, поред осталих и свештеници и верски службеници, и то тако да је основица доприноса за та лица (свештенике и верске службенике) један од износа на који осигураник, који полазећи од дужности на коју је осигураник распоређен, његове школске спреме, година радног стажа и других критеријума садржаних у унутрашњем законодавству цркве, односно верске заједнице, определи црква, односно верска заједница.

Из наведених законских одредаба произлази да су свештеници, односно верски службеници обвезници плаћања доприноса за обавезно здравствено пензијско и инвалидско осигурање, док је оспореном одредбом члана 29.

став 2. Закона о црквама и верским заједницама прописана могућност да се средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање тих лица могу обезбедити у буџету Републике Србије.

Иницијативом је постављено питање да ли буџетско финансирање здравственог, пензијског и инвалидског осигурања свештеника, односно верских службеника индиректно повређује једнакост грађана пред Уставом и законом – које јемчи члан 21. Устава, јер одредба става 2. члана 29. признаје одређене финансијске привилегије једној категорији становништва (свештеницима и верским службеницима) у односу на све друге грађане који таква иста права могу остварити само уз поштовање посебних услова утврђених у одговарајућим законима.

Стога је Уставни суд имао у виду и остале одредбе Закона о здравственом осигурању, према којима се обавезно здравствено осигурање организује на начелу солидарности и узајамности као и другим начелима, утврђеним овим законом (начелу обавезности, које се остварује организовањем и спровођењем свеобухватног обавезног здравственог осигурања за запослене и друге грађане у Републици; начелу солидарности и узајамности, које се остварује успостављањем таквог система обавезног здравственог осигурања у којем трошкове обавезног здравственог осигурања сnose осигураници и други уплатиоци доприноса, сразмерно својим материјалним могућностима и 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; начелу заштите права осигураних лица и заштите јавног интереса, те начелу сталног унапређивања квалитета обавезног здравственог осигурања и начелу економичности и ефикасности овог осигурања) и у чијем се спровођењу примењују начела здравствене заштите и остварују права пацијента, утврђена законом којим се уређује здравствена заштита, и према којима се средства за остваривање права из обавезног здравственог осигурања обезбеђују уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање (у даљем тексту: допринос), као и других извора у складу са законом (члан 5, члан 8. став 1. и чл. 10. до 13), и који у члану 22. став 5. у вези става 1. Закона прописује да се у буџету Републике обезбеђују средства за уплату доприноса за обавезно здравствено осигурање, на основицу и по стопи доприноса за обавезно здравствено осигурање које су прописане овим законом, за лица таксативно набројана у ставу 1. тач. 1) до 13) истог члана, која се такође сматрају осигураницима у смислу овог закона и под условима прописаним овим законом, а припадају групацији становништва која је изложена повећаном ризику обољевања, чија је здравствена заштита потребна у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести од већег социјално-медицинског значаја и која су у категорији социјално угроженог становништва, ако не испуњавају услове за стицање својства осигураника из члана 17. овог закона, или ако права из обавезног здравственог осигурања не остварују као чланови породице осигураника (а то су, поред осталих, деца до навршених 18 година живота, школска деца и студенти до краја прописаног школовања, а најкасније до навршених

26 година, у складу са законом, жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја, лица старија од 60 година, особе са инвалидитетом, по прописима по пензијском и инвалидском осигурању, као и ментално недовољно развијена лица, те лица у вези са лечењем од таксативно законом набројаних болести...). Према члану 24. став 1. Закона, права из обавезног здравственог осигурања утврђена овим законом, обезбеђују се и члановима породице осигураника из члана 17. став 1. овог закона.

Осим тога, у члану 64а Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање прописано је да допринос за пензијско и инвалидско осигурање и допринос за здравствено осигурање за самосталне уметнике из члана 6. тачка 1б) овог закона може плаћати јединица локалне самоуправе, јединица територијалне аутономије, Република Србија или установа из области културе чији је оснивач јединица локалне самоуправе, јединица територијалне аутономије, или Република Србија (став 1), те да допринос за пензијско и инвалидско осигурање и допринос за здравствено осигурање за свештенике и верске службенике може плаћати јединица локалне самоуправе, јединица територијалне аутономије или Република Србија (став 2).

Уставни суд је имао у виду и одредбе Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10, 99/10 и 57/11), којим је, поред осталог, уређен систем здравствене заштите тако да се здравствена заштита обавља са основним циљем да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице и који у члану 3. Закона прописује да право на здравствену заштиту, у складу са законом, има грађанин Републике Србије (у даљем тексту: Република), као и друго лице које има пребивалиште или боравиште у Републици. У члану 7. и члану 8. став 1. Закона прописује се да се средства за спровођење здравствене заштите, као и за рад и развој здравствене службе, обезбеђују у складу са законом, те да се друштвена брига за здравље становништва остварује на нивоу Републике, аутономне покрајине, општине, односно града, послодавца и појединца. Према члану 9. Закона, друштвену бригу за здравље на нивоу Републике чине мере привредне и социјалне политике којима се стварају услови за спровођење здравствене заштите ради очувања и унапређења здравља људи, као и мере којима се усклађује деловање и развој система здравствене заштите, с тим да се, према одредбама члана 12. у вези члана 11. Закона, здравствена заштита за лица из члана 11. овог закона, односно за групације становништва које су изложене повећаном ризику обољевања, лица у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести од већег социјално-медицинског значаја, као и здравственом заштитом социјално угроженог становништва, а обухваћена су обавезним здравственим осигурањем, обезбеђује из средстава обавезног здравственог осигурања у складу са законом којим се уређује област обавезног здравственог осигурања, а ако законом није друкчије уређено, средства за остваривање здравствене заштите из члана 11. став 3. овог закона, односно за која Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) уређује садржај и обим, начин и поступак, као и услове



за остваривање здравствене заштите лица таксативно побројаних у тач. 1) до 13) става 2. члана 11. Закона (а то су, поред осталих, деца до навршених 18 година живота, школска деца и студенти до краја прописаног школовања, а најкасније до навршених 26 година, у складу са законом; жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја; лица старија од 65 година живота, особе са инвалидитетом и ментално недовољно развијена лица; те лица у вези са лечењем од таксативно законом набројаних болести...), за лица која нису обухваћена обавезним здравственим осигурањем, средства се обезбеђују у буџету Републике и преносе се организацији за обавезно здравствено осигурање. Према члану 13. ст. 1. и 3. Закона, друштвена брига за здравље на нивоу аутономне покрајине, општине, односно града, обухвата мере за обезбеђивање и спровођење здравствене заштите од интереса за грађане на територији аутономне покрајине, општине, односно града, с тим што, аутономна покрајина, општина, односно град обезбеђује средства за остваривање друштвене бригае за здравље у свом буџету, у складу са законом.

Осим тога, Законом о буџету („Службени гласник РС“, бр. 101/11 и 93/12) предвиђена су као расход буџета средства која се из буџета преносе организацијама обавезног социјалног осигурања.

Дакле, могућност прописана у члану 29. став 2. Закона о црквама и верским заједницама да се средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету Републике Србије, није изузетак у односу на правни систем и није изузетна само у односу на ову категорију лица, будући да се и фонд пензијског и инвалидског осигурања великим делом финансира из буџета Републике и јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине, а према Закону о здравственој заштити, низ категорија лица осигураника без здравствене заштите финансира се на терет буџета. Стога, по налажењу Уставног суда, оспорена одредба члана 29. став 2. Закона није такве природе да доводи у посебан положај само једну категорију лица, односно свештенике и верске службенике, нити је ово гарантовано право, већ је то могућност дата у складу са одговарајућим законима, односно Законом о здравственом осигурању, Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање и Законом о буџету.

Како се стицање и остваривање права на пензијско, инвалидско и здравствено осигурање и дефинисање шта и која лица обухвата то осигурање и како се финансирају права из тих облика осигурања не уређује оспореним Законом о црквама и верским заједницама, већ је уређено посебним законима, сагласно уставним овлашћеним из члана 18. став 2, члана 70. и члана 97. тач. 8. и 10. Устава, то из свега наведеног произлази да се ни оспореном одредбом члана 29. став 2. Закона, као упућујућом нормом, не уређују „финансирање здравственог, пензијског и инвалидског осигурања свештеника, односно верских службеника“, нити се оспореном одредбом Закона повређује једнакост грађана пред Уставом и законом које јемчи члан 21. Устава, нити повређује одредба члана 70. Устава која утврђује да се пензијско осигурање уређује законом.



С обзиром на то да је према члану 3. Закона о здравственом осигурању, односно члану 3. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, смисао и циљ уплате доприноса за здравствено осигурање, односно доприноса за пензијско и инвалидско осигурање обезбеђење права на здравствену заштиту и права на новчане накнаде за случајеве утврђене законом, односно обезбеђење средстава за случај старости и инвалидности, смрти и телесног оштећења, то следи да је прописивање у члану 29. став 2. Закона да се средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету, у складу са законом, а „ради унапређивања верске слободе“ противи сврси због које се финансира здравствено, односно пензијско и инвалидско осигурање. Међутим, како је наведеним одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Закона о здравственој заштити и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање у толикој мери отклоњена нејасноћа у тумачењу и примени норме члана 29. став 2. Закона о црквама и верским заједницама, то се може узети да оспорена одредба Закона не угрожава суштину права на здравствено пензијско и инвалидско осигурање, нити владавину права, као основну претпоставку Устава, већ повезано са осталим нормама Закона даје смисао у примени и коришћењу ове могућности, које се остварује на основу осталих одредаба закона.

Стога, Уставни суд налази да разлог оспоравања који је истакао иницијатор да се овом одредбом Закона „финансира веровање“, не даје основа за утврђивање неуставности одредбе члана 29. став 2. Закона, без обзира што се сврха те одредбе противи суштини и смислу обезбеђења средстава за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање. Уставни суд указује да не може да улази у критику циљева који су овом нормом Закона постављени, сагласно надлежности овог суда утврђеној одредбама члана 167. Устава.

Полазећи од свега што је наведено, Уставни суд је нашао да је иницијатива за оцену уставности наведене одредбе члана 29. став 2. Закона неприхватљива, јер изнетим разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности, те је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијатива у том делу одбачена (тачка 1. изреке).

#### 9. Члан 31. ст. 2. до 4. Закона

У иницијативи којом су оспорене и одредбе члана 31. ст. 2. до 4. Закона, наводима да цитирана законска формулација доводи до тога да се јавни простор сматра богослужбеним простором, што би значило да заузимањем јавног простора за богослужење он губи својство јавног простора, те да „Осим тога, сви јавни скупови морају бити пријављени надлежном МУП-у, па то важи и за верске скупове (а да)... цитирано законско решење значи изузетак од правила и повлашћен положај верских организација у односу на друге организације и окупљања грађана/ки,“ те да, богослужење у установима допушта да се „оно обавља и у државним институцијама, које као такве морају бити заштићене од (искључене од) утицаја верских организација“.

Народна скупштине у одговору на наводе ове иницијативе да законска одредба која прописује да се богослужење, верски обреди и остале верске делатности могу обављати и на јавним местима, да су богослужбени простор и време заштићени и неповредиви и да се богослужење и верски обреди могу обављати и у државним установама, није у складу са Уставом, Европском конвенцијом и праксом Европског суда за људска права, сматра, да Закон нигде не прописује да се јавни простор сматра богослужбеним простором. Вршењем богослужења на јавним местима и заштитом и неповредивошћу богослужбеног простора и времена, јавни простор не губи свој јавни карактер и не постаје трајни богослужбени простор. Према мишљењу Народне скупштине, оспорене одредбе Закона само даље нормативно разрађују и прецизирају одредбу члана 44. став 2. Устава Републике Србије која, између осталог, предвиђа да су цркве и верске заједнице слободне да јавно врше верске обреде у складу са законом. Што се тиче тумачења подносиоца иницијативе да Закон допушта да се богослужење обавља и у државним институцијама које морају да буду заштићене, односно искључене из утицаја верских организација, оно, по мишљењу доносиоца општег акта, није прихватљиво. Наиме, наведеном одредбом Закона предвиђа се могућност богослужења и обављања верског обреда у наведеним институцијама не по нахођењу или на захтев цркава и верских заједница, већ на захтев надлежног органа. Стога се оспорени став 4. члана 31. Закона не може тумачити, нити разумети, без става 5. истог члана, који прописује да су надлежни органи институција из става 4. тог члана дужни да у складу са могућностима обезбеде вршење богослужења и верских обреда на захтев чланова тих институција, или на захтев корисника њихових услуга, а што је несумњиво у складу са међународним актима и праксом међународних институција у том погледу.

Уставни суд је, оцењујући оспорене одредбе ст. 2. до 4. члана 31. Закона са становишта уставног начела о световности државе, оценио да се то начело из члана 11. Устава, свакако, односи и на простор који користе различите државне институције, као што су болнице, војни и полицијски објекти, затвори, школе, те установе социјалне и здравствене заштите. Уставни суд истиче да је чланом 43. Устава и чланом 9. Европске конвенције зајемчена апсолутна неповредивост унутрашњег аспекта слободе мисли, савести и вероисповести (*forum internum*), док је ограничење њене спољашње димензије (*forum externum*) допуштено само у изузетним ситуацијама. *Forum internum* обухвата све оне видове слободе мисли, савести и вероисповести који се односе на сферу слободног и неспутаног духовног живота коју појединац задржава за себе и не саопштава другима. *Forum externum* ове слободе јемчи слободу исповедања вере или уверења, индивидуално или колективно, приватно или јавно и у том домену слобода веровања може бити подвргнута само оним ограничењима која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу јавне безбедности, ради заштите јавног реда, живота и здравља људи, морала, или ради заштите права и слобода других. Стога, Уставни суд сматра да се коришћењем простора државних институција, односно јавних места и отворених простора

за одвијање верских обреда, не нарушава световни карактер тог простора, а сваком вернику омогућава се да слободно и неспутано изрази своје веровање, односно и да би слобода исповедања вере или уверења на таквим местима могла бити ограничена само законом који би био у складу са условима ограничења уживања тог права, како је предвиђено ставом 4. члана 43. Устава и ставом 2. члана 9. Европске конвенције.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је иницијатива у том делу неприхватљива јер изнетим разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности ст. 2. до 4. члана 31. Закона, те је сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативу одбацио (тачка 1. изреке).

#### 10. Члан 32. ст. 3. до 5. Закона

Поводом члана 32. ст. 3. до 5. Закона, један предлагач сматра да нема разлога за претераним регулисањем материје градитељства, с обзиром на то да по канонском праву надлежни органи цркве о томе одлучују и то чине већ стотинама година.

Имајући у виду да предлагач у овом делу, у суштини, не оспорава уставност члана 32. ст. 3. до 5. Закона, већ фактички износи свој став да оспорене одредбе нису ни требале да буду материја закона, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио предлог у овом делу, налазећи да нису понуђени никакви уставноправни разлози за оцену уставности (тачка 2. изреке).

#### 11. Члан 40. Закона

За члан 40. Закона у иницијативи се наводи да је супротан члану 11. Устава, јер „укида раздвојеност цркве од државе“. По мишљењу иницијатора, ова одредба је супротна и Закону о министарствима, по коме надзор над радом школа врши Министарство просвете, па би увођење верске наставе у државне школе довело до тога да један део надзора противзаконито на себе преузима црква или неко друго министарство.

У одговору Народне скупштине се истиче да је „Уставни суд Републике Србије већ одбацио такву иницијативу. Наиме, у предмету у којем је оцењивана уставност Закона о изменама и допунама Закона о основној школи, којим је у образовни систем уведена верска настава Уставни суд је стао на становиште да увођење верске наставе ... у систем образовања... уз алтернативно опредељење између верске наставе и другог изборног предмета, није несагласно са начелом ... о одвојености државе и цркве“.

Полазећи од тога да је оспореном одредбом члана 40. Закона прописано да се јемчи право на верску наставу у државним и приватним основним и средњим школама у складу са законом и навода иницијатора да се оспореном одредбом укида раздвојеност цркве и државе, за Уставни суд се као претходно поставило питање да ли је било уставног упоришта

да законодавац пропише јемство права на верску наставу у државним и приватним школама.

Уставни суд сматра да се законском одредбом не може јемчити ма које право, већ је то искључиво право уставотворца. Право на верску наставу није зајамчено Уставом, а самим тим не може бити зајемчено ни законом.

Уставни суд такође констатује да је захтев за одређеношћу правне норме саставни део начела владавине права. Стога се пред Уставни суд поставило питање да ли је оспорена одредба члана 40. Закона таква да се из њене садржине може утврдити смисао те норме, а пре свега да ли се том одредбом Закона уводи у праксу да је верска настава обавезна.

Будући да оспореном одредбом Закона није прописано да је верска настава обавезна и да се њом не елиминише плурализам већ се прописује да ће се право на верску наставу обављати у складу са законом, што значи поштујући правила другог закона и да у демократском друштву држава мора предузимати мере да осигура један од аспеката права на образовање, а то је и право на верску наставу, Уставни суд налази да наведена одредба Закона сама по себи није несагласна Уставу.

Право на верску наставу у државним и приватним основним и средњим школама, према оспореној одредби Закона, одвија се у складу са законом, што значи зависно од могућности у датом тренутку, односно у складу са правилима у том тренутку, што даље значи да по својој природи уживање овог права тражи да буде регулисано другим законом и почива на Уставом гарантованом праву на образовање и уставном утврђењу да је основно образовање обавезно и бесплатно, а средње образовање бесплатно (члан 71. ст. 1. и 2), што представља свима гаранцију права на приступ постојећим школама.

С обзиром на то да Република Србија уређује и обезбеђује, поред остало, остваривање и заштиту слобода и права грађана, систем обављања појединих привредних и других делатности, систем у области образовања, културе, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 2, 6, 7, 8, 9, 10. и 17), Уставни суд је констатовао да је уставна обавеза државе да створи услове за уживање и остваривање Уставом гарантованих људских и мањинских права и слобода, те да у погледу низа права и слобода та уставна обавеза подразумева и јемство њиховог остваривања, у складу са законом, а да се слобода вероисповести остварује или самостално, као слобода сваког појединца лично, и удруживањем или окупљањем са другим лицима.

Такође, Уставни суд констатује да се питање верске наставе у школама уређује Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 52/11), и Уредбом о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи („Службени гласник РС“, број 46/01).

Према члану 14. став 1. тачка б) Закона о основама система образовања и васпитања, у области развоја и унапређивања система образовања и васпитања Национални просветни савет доноси основе програма предшколског

васпитања и образовања, наставне планове и програме основног и средњег општег и уметничког образовања и васпитања, део наставног плана и програма средњег стручног образовања и васпитања и образовања одраслих за општеобразовне предмете и основе васпитног програма, а према члану 73. ст. 1. тач. 1. и 2. истог закона, наставни план обухвата изборне предмете по нивоима и врстама образовања од којих ученик обавезно бира један или више предмета према својим склоностима. Један од обавезних изборних предмета је верска настава или грађанско васпитање, ученик који се определио за један од два изборна предмета, верску наставу или грађанско васпитање, изборни предмет може да мења у току циклуса основног, односно до краја стицања средњег образовања и васпитања, а наставни планови основног и средњег образовања и васпитања садрже обавезне предмете по разредима у основном и средњем образовању и васпитању, изборне предмете по разредима у основном и средњем образовању и васпитању (члан 72. ст. 4. и 5. Закона).

Уставни суд је оцењивао Уредбу о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи („Службени гласник РС“, број 46/01) и Одлуком ИУ-214/2002 од 14. новембра 2003. године („Службени гласник РС“, број 119/03), поред осталог, одбио предлоге за утврђивање неуставности и незаконитости и није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Уредбе о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи („Службени гласник РС“, број 46/01), те одбио предлог за утврђивање неуставности и незаконитости и није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности члана 9, члана 10. став 1. тачка 1. и ст. 2. и 3, чл. 11, 12. и 14. Закона о изменама и допунама Закона о основној школи („Службени гласник РС“, број 22/02) и чл. 3, 4. и 6, члана 10. став 2. и члана 11. Закона о изменама и допунама Закона о основној школи („Службени гласник РС“, број 23/02), а поводом питања могућности извођења верске наставе у државним школама, најпре основним, односно средњим. У тој одлуци Уставни суд је стао на становиште да се оспореном Уредбом и оспореним одредбама Закона о изменама и допунама Закона о основној школи и Закона о изменама и допунама Закона о средњој школи држава определила да у државне школе уведе верску наставу по програму, који је саставни део прописаног наставног плана и програма за основну и средњу школу, те да се увођењем верске наставе у државне школе не уређују, нити уводе у школе, верски послови и верски обреди цркава, у чему су верске заједнице самосталне и одвојене од државе, већ се, сагласно наставном плану и програму верске наставе који споразумно доносе министар просвете и спорта и министар вера, на усаглашен предлог традиционалних цркава и верских заједница, верска настава изводи као један од факултативних (по Уредби), односно изборних предмета (по законима) који се изучава у школи по прописаном програму, те да наставни план и програм верске наставе, споразумно доносе министри просвете и вера, у поступку у којем, у фази предлагања, учествују,



поред осталих, и традиционалне цркве и верске заједнице, а да је ствар законодавне политике у тој области какав ће поступак применити приликом доношења наставног плана. У истој одлуци Суд је стао на становиште да одређивање круга од седам верских заједница за које држава финансира извођење верске наставе није дискриминаторно у односу на друге верске заједнице и припаднике других вероисповести, нити се тиме нарушава принцип равноправности верских заједница нити оспорена Уредба и оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о основној и Закона о средњој школи лишавају ниједну верску заједницу права на самостално извођење верске наставе уколико желе да је самостално финансирају, али, исто тако, не намеће ни држави обавезу да финансира верску наставу за све верске заједнице, што није у супротности са чланом 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима према коме мањине „...не могу бити лишене права да имају у заједници са другим члановима своје групе, свој сопствени културни живот, да исповедају своју сопствену вероисповест и обављају верске дужности или да употребљавају свој језик...“. Уставни суд сматра да је основно да они ученици који не желе да похађају верску наставу на ту наставу нису присиљени, јер увек имају право избора између те наставе и предмета етичко-хуманистичког садржаја, а то је у складу са критеријумом који је утврђен у члану 18. Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Право је државе да у оквиру политике образовања самостално процењује да ли је у систему образовања у школама потребно постојање предмета – верска настава, као што је и право родитеља и деце да сами изаберу, у складу са наставним програмом, хоће ли, или не, користити право да се дете школује у складу са њиховим религиозним и филозофским уверењима, што оспорена Уредба и оспорене одредбе Закона не доводе у питање. У истој одлуци је такође наведено да се увођењем верске наставе у систем образовања не ограничава, по схватању Уставног суда, ни слобода савести, мисли, вере и других уверења из чл. 41, 45. и 49. Устава, будући да та слобода подразумева право грађана да слободно мисле и изаберу свој поглед на свет. Она искључује могућност свих облика притисака на свест грађана ради формирања њиховог мишљења. Уставом загарантовано право на неизјашњавање о верском опредељењу се, по оцени Суда, не може повредити све док је похађање верске наставе предвиђено као слободан избор, као што се то право не нарушава ни у случају (не)изјашњавања о верском уверењу или националној припадности приликом пописа становништва, докле год постоји могућност да се грађанин не изјасни о тим питањима. Такође, наведено је у Одлуци Суда, „увођењем верске наставе и наставе алтернативног предмета у систем школовања нису повређене ни одредбе члана 32. Устава којима је утврђено да је школовање сваком доступно под једнаким условима, да је основно школовање обавезно и да за редовно школовање које се финансира из јавних прихода грађани не плаћају школарину, јер сваки предмет који се уведе и верификује од надлежних државних органа улази у програм тог школовања, а то није супротно Уставом утврђеном систему образовања, односно школовања, а циљ образовања и васпитања, како основног тако и средњег,



је стицање општег образовања, складан развој личности и припрема за живот и даље општестручно образовање и васпитање. Образовање, дакле, треба да обезбеди укупан развој личности, а верска настава није инкомпатибилна остваривању таквих циљева образовања, јер загарантовано право родитеља и самих ученика да, не оптирају верску наставу, отклања сваку могућност да се деци и родитељима намеће било који верски поглед. Право детета да само формира своја верска уверења, супротна уверењима родитеља, није нарушено јер и Уредба и оспорене одредбе оба закона предвиђају да деца у средњој школи сама одлучују о томе да ли ће похађати верску наставу или алтернативни предмет етичко-хуманистичког садржаја. На основу изнетог, оспорена Уредба и оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о основној школи и Закона о изменама и допунама Закона о средњој школи, по оцени Уставног суда, нису несагласни с Уставом, а Уредба и са законом“.

С обзиром на то да секуларно не означава никакву антиверску приврженост, већ означава идеју да нема државне цркве и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом уопште и да држава не интервенише прекомерно у послове верских заједница, Уставни суд је, полазећи од члана 43. став 5. Устава којим је утврђено да родитељи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима, те гарантујући у члану 64. ст. 1. и 5, чл. 65, 66. и 71. Устава, да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости, да се права детета и њихова заштита уређују законом, да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни, а да сва или поједина права могу једном или обома родитељима бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у складу са законом, да свако има право на образовање, да је основно образовање обавезно и бесплатно, а средње образовање бесплатно, констатовао да наведена права гарантују и уважавају не само права родитеља у односу на образовање детета, већ и достојанство личности детета и признају аутономију детета у подручју, поред осталог образовања и учешћа, односно сарадње код одлука повезаних са његовим животом.

Чланом 2. Протокола 1. уз Европску конвенцију прописано је, пре свега, да „нико не може бити лишен права на образовање, и да у вршењу свих својих функција у области образовања и наставе држава поштује право родитеља да обезбеде образовање и наставу која је у складу са њиховим верским и филозофским уверењима“, те да у контексту ове одредбе образовање подразумева „цео процес кроз који, у сваком друштву, одрасли предузимају мере како би пренели своја уверења, културу и друге вредности младима“, док се „настава или подучавање првенствено односе на пренос знања и интелектуални развој“, као и да „поштовање“ указује на више од пуког признања, више и од обичне констатације да су ставови родитеља узети у обзир, већ и уместо свега тога „подразумева извесну позитивну обавезу државе.“

Такође, Уставни суд указује да је у погледу наставе религије Савет Европе Препоруком 1202 (1993) о религијској толеранцији у демократском друштву утврдио смернице којих би државе чланице требало да се придржавају ради

остваривања основних принципа верске толеранције између различитих религија и верских заједница унутар Европе и да је у Препоруци наглашено да развијање знања код ученика о својој религији представља предуслов за праву толеранцију и савладавање предрасуда.

У Препоруци 1412 (1999) од 22. јуна 1999. године позивају се владе држава чланица да укључе информације о историјату и филозофији важних школа мишљења и поводом религије у опште школске програме, какав су приступ заузели и парламентарна скупштина Савета Европе, Европски суд за људска права и ЕЦПР, а 2007. године европски министри просвете подвукли су значај мера који треба да побољшају разумевање културних или верских заједница путем школског образовања, кроз заједничке етичке принципе и демократско грађанство, јер без обзира на верски образовни систем школски систем мора да узме у обзир верску и филозофску разноликост. И Европски суд за људска права је у више својих одлука (нпр. *Folgero and Others v. Norway*, 15472/02 од 29. јуна 2007; *Hasan and Eylem Zengin v. Turkey*, 1448/04 од 9. октобра 2007) заступао становиште о неопходности обезбеђења отвореног и инклузивног школског окружења.

У пракси Европског суда за људска права изражаван је став да је држави дато пуно дискреционо право у погледу одређивања природе и обима њеног учешћа у образовању и настави, а да то генерално значи да држава нема никакву обавезу да пружа одређене врсте образовних могућности или да сваком појединцу гарантује да ће имати образовање какво жели, а родитељима гарантује право да се њихова уверења поштују у вези с образовањем њихове деце.

Будући да се оспореном одредбом Закона у државне и приватне школе „не уводи верска настава“, како то наводи иницијатор, „нити уводи програм верске наставе“, већ се оспореном одредбом омогућава, путем школског образовања и школског система, остваривање права на приступ религијском или верском образовању, у складу са жељом дететових родитеља (старатеља) и деце, будући да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48. Устава), Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 40. Закона није несагласна Уставу.

Поводом навода иницијатора „да је одредба члана 40. Закона супротна Закону о министарствима по коме надзор над радом школа врши Министарство просвете и да би увођењем верске наставе један део надзора противзаконито на себе преузела црква“, Уставни суд је констатовао да такав навод не стоји, будући да према члану 11. Закона о основама система образовања и васпитања, надзор над применом овог закона врши Министарство, у складу са законом.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да је иницијатива за оцену уставности члана 40. Закона неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности, па је, сагласно члану 53. став 2. Закона, ову иницијативу одбацио (тачка 1. изреке).

## 12. Члан 43. Закона

Поводом члана 43. Закона, за који се у једном предлогу износи мишљење да информативну делатност треба регулисати на начин да о „канонима цркве личности могу говорити у медијима једино уз сагласност надлежне црквене власти“, да црквама треба дати право да са државом склапају посебне и појединачне уговоре о остваривању заједничких права, те да је „Законом потребно омогућити СПЦ, као аутокефалној цркви, да при себи има мисије и посланства верских организација из света“, Уставни суд је одбацио предлог у овом делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, налазећи да нису понуђени никакви уставноправни разлози за оцену уставности ове одредбе Закона (тачка 2. изреке).

## VII

На основу свега изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 14), члана 46. тачка 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 24/08, 27/08 и 76/11), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука УЗ-455/2011 од 16. јануара 2013. године (,Службени гласник РС“, број 23/13)

*\* Поводом Одлуке УЗ-455/2011 од 16. јануара 2012. године судија Уставног суда др Марија Драшкић је издвојила мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 23/13, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ  
у предмету УЗ-455/2011**

Поступајући као судија известилац у предмету оцене уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима већег броја одредби Закона о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 36/06), ја сам Уставном суду била предложила одлуку којом би се:

прво, утврдило да одредбе члана 18. став 2, члана 20. и члана 22. тачка 2. Закона о црквама и верским заједницама нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима;

друго, покренуо поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 7. став 2. и члана 29. став 2. Закона о црквама и верским заједницама;

треће, одбили предлози и одбациле иницијативе за утврђивање неуставности одредаба члана 4, члана 8. става 4, члана 9, чланова 10. до 16, члана 24,

члана 26. става 2, члана 27, члана 31. ст. 2. до 4, члана 32. ставови 3. до 5. и члана 43. Закона о црквама и верским заједницама (у даљем тексту: Закон).

На седници Уставног суда од 6. октобра 2011. године предложена одлука није добила подршку судија Уставног суда.

Након тога предмет је додељен у рад другом судији известиоцу, а Уставни суд је на седници од 16. јануара 2013. године усвојио одлуку којом је одбио, односно одбацио све предлоге и иницијативе за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима у погледу свих оспорених одредби Закона о црквама и верским заједницама (у даљем тексту: Одлука).

Стога ћу ја изложити само најважније разлоге због којих нисам могла да гласам за овакву одлуку каква је усвојена, и то у погледу само две оспорене одредбе Закона које сматрам најважнијим у овом уставносудском спору. Међутим, будући да је у усвојеној Одлуци Уставни суд направио чудну комбинацију аргумената које сам ја била понудила у ранијем предлогу одлуке која није усвојена и закључака који су сасвим супротни тим аргументима, ја ћу овде, најпре, представити у суштинским цртама текст свог образложења како је био написан у неусвојеној одлуци, а потом ћу се кратко осврнути и на закључке из усвојене Одлуке.

#### Члан 7. став 2. Закона

Са становишта уставног начела о световности државе, које јасно прописује да су цркве и верске заједнице одвојене од државе (члан 11. став 2), као и посебне уставне одредбе о томе да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе (члан 44. став 1), по мом мишљењу, основано се може поставити питање уставности оспорене одредбе Закона према којој држава пружа одговарајућу помоћ за извршење правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница, на њихов захтев и у складу са законом.

Аргументацију из одговора Законодавног одбора Народне скупштине о томе да уставно начело световности државе не значи апсолутну одвојеност и недодирљивост цркве и државе, већ да је реч о односу одвојености, али и кооперације, ја не могу да прихватим из следећих разлога. У упоредном праву и пракси, наиме, постоје различити начини како се организују односи цркве и државе и сви се они – уз разумљива ограничења која намеће свака класификација овакве врсте – могу поделити у две главне категорије.

Прву групу представљају они системи у којима се односи цркве и државе заснивају на мање или више блиским везама, које надаље могу имати облик субординације (са варијантама у којима је црква потчињена држави и онима у којима је држава субординирана одређеној религији) односно координације, у чијем оквиру углавном делују различити системи сарадње цркве и државе који се означавају као моноконфесионални, биконфесионални или мултиконфесионални (видети, уместо многих других, Francesco Margiotta Broglio, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, Bologna, 1997, стр. 115–116).

Другу групу представљају системи одвојености цркве и државе, који могу имати форму строге или кооперативне одвојености. Систем строге одвојености подразумева одсуство било каквих органских или функционалних веза између цркве и државе, неутралност државе у погледу црквених питања, уздржавање верских заједница од директног мешања у јавну сферу, независност, аутономију и равноправност у третману различитих верских уверења. Такође, у циљу одржавања потребне друштвене кохезије, држава има задатак да шири одређене заједничке, лаичке и верски неутралне вредности, попут идеја слободе и толеранције. Систем кооперативне одвојености почива на ставу о сепарацији цркве и државе, али подразумева и признање многобројних заједничких задатака на којима црква и држава сарађују. Та сарадња подразумева, на пример, да држава материјално помаже верске заједнице или да се веронаука изучава у државним школама (видети, уместо многих других, Танасије Маринковић, Прилог за јавну расправу о уставности одредаба Закона о црквама и верским заједницама, стр. 8, и ауторе које он наводи).

Устав Србије од 2006. године определио се, по мом мишљењу, за систем строге одвојености цркве и државе. Такво тумачење заснива се, са једне стране, на чињеници да је уставотворац учинио световност државе једним од основних уставних начела и тиме јасно показао, за разлику од Устава од 1990. године који такво начело није познавао, да је одвојеност цркве од државе постављена као темељна вредност садашњег уставноправног поретка. Са друге стране, иако је Устав од 1990. године такође познавао одредбу о одвојености верских заједница од државе (члан 41. став 2), ипак је предвиђао и да држава може материјално помагати верске заједнице (члан 41. став 4). Ова два аргумента држе ме у уверењу да су писци Устава од 2006. године начинили још један корак у правцу доследног спровођења система потпуне сепарације цркве и државе, тиме што су свесно одустали од помињања материјалне или неке друге помоћи државе цркви и тако отклонили могућност да у уређењу односа државе и цркве законодавним путем буду признати и поједини елементи система кооперативне одвојености. Са тог аспекта посматрана, одредба о томе да држава може да пружа помоћ црквама и верским заједницама приликом извршења правноснажних одлука које су донели надлежни црквени органи показује се као потенцијално несагласна Уставу. Наиме, могло би се поставити као уставноправно спорно питање да ли на основу овакве одредбе Закона државни органи могу бити стављени у позицију отвореног органског повезивања са црквама и верским заједницама, што је одлика система кооперативне, а не строге одвојености цркве и државе?

Уставни суд је, међутим, уместо да понуди уставноправне, историјске, теоријске или било какве друге аргументе за свој закључак да се Устав од 2006. године није определио за систем строге одвојености цркве и државе, одлучио да се позове само на одредбе Закона о радио-дифузији, према којима су, између осталих субјеката, и цркве и верске заједнице овлашћени предлагачи за чланове Савета Републичке радиодифузне агенције, потом на



одредбе Закона о основама система образовања, који предвиђа да се један од чланова Националног просветног савета за предшколско, основно и средње опште и уметничко образовање бира, поред осталих, и из редова Српске православне цркве, односно осталих традиционалних цркава и верских заједница, и најзад, на то да је према ранијем Закону о министарствима, који је важио до 2012. године, постојало Министарство вера и дијаспоре, а да је сада важећом Уредбом Владе основана Канцеларија за сарадњу са црквама и верским заједницама. Дакле, Уставни суд је, потпуно замењујући тезе, свој закључак о томе да у нашем уставном поретку не постоји систем строге одвојености цркве и државе, већ систем кооперативне одвојености, засновао на одредбама неких закона које све одреда управо могу бити потенцијално сумњиве са становишта уставног начела о световности државе! Другим речима, уместо да се изјашњава о томе каква је права природа уставног начела о световности државе које јемчи члан 11. Устава, односно да изнесе разлоге због којих сматра да је однос цркве и државе према нашем Уставу организован као систем кооперативне одвојености, те да на основу таквог тумачења оцењује уставност и овог оспореног, као и свих других потенцијално спорних закона, Уставни суд закључује да баш постојање поменутих законских одредби доказује да је реч о систему кооперативне одвојености цркве од државе у Републици Србији! Колико је мени познато, никада до сада у пракси Уставног суда није била направљена таква инверзија да се, уместо оцене уставности једног закона у односу на једно од начела Устава, приступи његовој одбрани позивањем на неке друге законе.

Иста оспорена одредба може се, међутим, посматрати и са још једног аспекта. Наиме, уставно право на правично суђење јемчи свакоме право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, о основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1. Устава). Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), такође, 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). 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 овом одредбом. Са 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 ако би држава Србија, на основу оспорене одредбе члана 7. став 2. Закона, својим монополом физичке



принуде пружала помоћ у извршавању правноснажних одлука црквених органа и тако дошла у ситуацију да штити одлуке у чијем доношењу државни органи нису учествовали нити су их разматрали. То би, надаље, могло изложити државу опасности да изврши и оне одлуке које нису донете уз поштовање уставних гаранција о праву на правично суђење.

Притом, у овом случају није од користи аргумент, који се износи у одговору Законодавног одбора Народне скупштине, о томе да оспорена одредба Закона не намеће обавезу држави да увек и свуда безусловно извршава одлуке и пресуде које издају надлежни органи цркава и верских заједница, већ само онда када је то неопходно, само на захтев цркава и верских заједница те увек и само у границама Устава и закона. Ако би и било тако, то би значило да би морао постојати неки посебан поступак уређен посебним законом, који би могла покренути црква или верска заједница и којим би била уређена процедура признавања и извршавања одлука надлежних органа аутономног црквеног права. Такав посебан поступак у позитивном праву Србије не постоји. Са друге стране, гаранције права на правично суђење тако су постављене у Уставу и Европској конвенцији да их *a limine* не може испунити ниједан црквени суд, пре свега због тога што ниједан црквени суд није установљен законом и не може бити установљен законом у уставном систему у коме влада начело световности државе. Стога, директно и ничим условљено ангажовање државе приликом извршења одлука црквених органа, како је управо предвиђено у оспореној одредби члана 7. став 2. Закона, отвара могућност да се таква одредба оцени као неуставна и довођењем у везу са уставном нормом о праву на правично суђење. Приликом давања овакве оцене, руководила сам се и праксом Европског суда за људска права, који се у случају *Pellegrini v. Italy* (апликација бр. 30882/96, пресуда од 20. јула 2001, тач. 47) изјаснио да су италијански судови учинили повреду члана 6. § 1. Европске конвенције тиме што су пропустили да се увере, пре него што су дозволили извршење пресуде о поништењу брака црквеног суда града Рима, да је подносиатељки представке било омогућено поштено суђење у поступку који се водио по канонском праву.

Шта о овом аргументу каже Уставни суд у својој Одлуци? У најкраћем, износи став да у оспореној одредби Закона уопште није реч о обавези извршавања одлука „црквених органа“, већ да се „уређује могућност пружања помоћи у извршењу тих одлука“, односно да ова одредба једино може бити схваћена тако „да држава пружа одговарајућу ’помоћ’, што значи, преко надлежних државних органа, што подразумева, пре свега ’помоћ’ органа државне управе, а на начин предвиђен законом, односно ’у складу са законом““. Следи опширно цитирање одредби Закона о државној управи и Закона о полицији о надлежностима полиције као органа државне управе за обављање послова који се односе на безбедност државе и грађана. Најзад, Уставни суд закључује да тамо где се за извршење црквене одлуке тражи помоћ и учешће државног органа, то не значи и обавезу поступања, већ државни орган има дискреционо овлашћење да такву помоћ одбије ако нађе да то није у складу са његовим законским овлашћењима.

Колико сам ја могла разабрати из овако конфузног образложења Одлуке, две су поруке које нам шаље Уставни суд: прво, да прописана обавеза државе да помаже у извршењу правноснажних пресуда и одлука црквених органа значи да се ради о надлежностима полиције у одржавању јавног реда и безбедности, и друго, да државни органи имају право и да одбију пружање помоћи у извршењу црквених одлука и пресуда ако нађу да то није у складу са законом. Нажалост, и после оваквог покушаја, основно спорно питање остало је неумитно и даље отворено: спорна одредба Закона говори о дужности државе да пружи одговарајућу помоћ у извршењу правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи црква и верских заједница (члан 7. став 2. Закона). Није био потребан толики труд да бисмо разумели да оспорена одредба Закона нема никакве везе са надлежностима полиције у одржавању јавног реда и пружања помоћи у случају опасности. Појам „извршења правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи црква и верских заједница“ никаквим тумачењем не може изгубити јасно и прецизно значење које му је дао законодавац, односно „помоћ“ никако не може отклонити смисао речи „извршење“, нити се било каквим логичким поступком може доћи до тога да „прописивање, како је то учињено у оспореној одредби Закона, не значи мешање цркве и државе ради извршења одлука 'недржавних црквених органа' већ представља помоћ у извршењу тих одлука.“ Са друге стране, и ако нема обавезе за државу да помоћ у извршењу црквених одлука пружи, није јасно на основу којих правила ће поступати државни орган када одлучи, све користећи исто дискреционо овлашћење, да такву помоћ ипак пружи? Да ли то можда значи да ће полиција морати да се опредељује између заштите јавног реда и помоћи у извршавању одлука црквених органа? Најзад, занимљиво је да је Уставни суд уложио знатан труд у првом делу оцене овог спорног члана Закона покушавајући да докаже да уставни принцип одвојености цркве и државе у Србији значи кооперативну одвојеност – која допушта и прихватање заједничких надлежности и сарадње цркве и државе у неким стварима – да би у наставку, из неких разлога, потпуно одустао од тог аргумента. Дакле, одлучујући једноставно да „помоћ у извршењу“ нема језичко значење за које би се могло рећи да је општепознато и неспорно у праву, већ само законом установљено дискреционо овлашћење полиције да чува јавни ред и безбедност (?), Уставни суд отклања сваку помисао да се ради о мешању цркве и државе. Стога се чини да је Уставном суду понестало доследности и одлучности да системом кооперативне одвојености одбрани и сарадњу на плану извршења правноснажних одлука и пресуда које издају црквени органи.

#### Члан 18. Закона

Поводом питања да ли Закон прописује дискриминацију у поступку регистрације, односно да ли је члан 18. Закона у сагласности са чл. 9. и 14. Европске конвенције, мора се, најпре, констатовати да се разликује поступак регистрације традиционалних црква и верских заједница, са једне стране,

и свих осталих верских организација, са друге стране. Традиционалне цркве и верске заједнице подносе пријаву за упис у Регистар цркава и верских заједница (у даљем тексту: Регистар) која садржи: назив цркве или верске заједнице, адресу седишта те име и презиме лица овлашћеног да представља и заступа цркву, односно верску заједницу (став 1. члана 18). Све остале верске организације, које Закон не сматра традиционалним, подносе захтев за упис у Регистар. Уз захтев за упис у Регистар, верске организације дужне су да поднесу и одлуку о оснивању верске организације са именима и презименима, бројевима идентификационих докумената и потписима оснивача (којих мора бити најмање 0,001% од броја пунолетних држављана Србије или страних држављана са сталним боравком у Србији), статут односно други документ верске организације који садржи опис организационе структуре, начин управљања, права и обавезе чланова и друге податке од значаја за верску организацију, приказ верског учења, верских обреда, циљева и активности верске организације и, најзад, податке о сталним изворима прихода верске организације (став 2. члана 18). Тумачењем ове оспорене законске норме са становишта уставног начела о једнакости и права на једнаку законску заштиту које гарантује одредба члана 21. Устава, као и одредбе члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члана 14. Европске конвенције, дошла сам до закључка да би се са пуно основа могло говорити о њиховој неуставности, односно несагласности са за нас обавезујућим међународним уговорима и важећим међународним стандардима људских и мањинских права.

Наиме, нема сумње да се традиционалне цркве и верске заједнице, са једне стране, и све остале верске организације, са друге стране, налазе у аналогним ситуацијама када покушавају да се региструју. Ово због тога што је регистрација и за једну и за другу категорију верских организација услов за стицање статуса правног лица, како то изричито прописује одредба става 1. члана 9. Закона, односно да је то услов да се једно удружење грађана уопште сматра црквом односно верском заједницом којој члан 4. Закона једино признаје статус субјекта верске слободе.

Друго, несумњиво је да постоји различитост поступања приликом регистрације традиционалних цркава и верских заједница, које се региструју системом пријаве, и свих осталих верских организација, за које је предвиђен систем одобрења. То јасно произилази из пописа докумената и података који морају пратити захтев за упис у Регистар, за разлику од садржине пријаве коју подносе традиционалне цркве и верске заједнице. Неспорно је, такође, из одредби члана 20. Закона, да је прописан посебан поступак за решавање о захтеву за упис у Регистар, а из одредбе члана 22. тачка 2. да ће бити избрисана из регистра верска организација ако наступе разлози због којих се одбија упис у регистар, о чему одлучује министарство надлежно за послове вера, док за традиционалне цркве и верске заједнице није предвиђен никакав даљи поступак након подношења пријаве. Наводи из одговора Законодавног одбора Народне скупштине – да је у овом случају реч о разликовању у току управног поступка регистрације у коме се не

ради о посебним условима за регистрацију, већ само о прилагању посебних аката уз захтев за регистрацију и које више не постоји уколико се поступак успешно оконча и верска организација, без обзира на то да ли је традиционална или конфесионална заједница, буде уписана у Регистар – не делују уверљиво. Баш напротив, овде је реч о ситуацији у којој се разликовање – од формалног питања потребне документације за вођење управног поступка – претвара у суштинско диференцирање, будући да се од традиционалних цркава и верских заједница не тражи ништа осим саме пријаве, коју не прати никаква додатна документација и о којој нико не одлучује, док се од нетрадиционалних верских организација тражи испуњење низа додатних услова и подношење доказа, чији изостанак доводи до одбацивања захтева (члан 20. став 2. Закона), односно брисања из Регистра (члан 22. тачка 2. Закона). Штавише, министарство надлежно за послове вера може донети и решење о одбијању захтева за упис верске организације у Регистар ако су њени циљеви, учење, обреди или деловање супротни Уставу и јавном поретку или ако угрожавају живот, здравље, слободу и права других, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину (члан 20. став 4. Закона). Једном речју, традиционалне цркве и верске заједнице региструју се системом пријаве, а све остале верске организације системом одобрења. Према томе, може се закључити да се све оне верске организације које нису означене као традиционалне цркве и верске заједнице приликом регистрације третирају другачије, односно неповољније.

Ипак, забрана дискриминације не значи да је недозвољено свако правно разликовање међу појединцима и колективитетима. Другим речима, одређене разлике међу појединцима и групама људи су легитимне, а понекад и нужне, како би се исправиле већ постојеће неједнакости. Оно што диференцира дозвољено разликовање од недозвољене дискриминације Европски суд за људска права је јасно изрекао у својој давној и данас свакако већ антологијској одлуци у *Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium* (апликација бр. 1474/62, пресуда од 23. јула 1968, одељак I Б, тачка 10), која се у литератури колоквијално назива Белгијски лингвистички случај, одређујући критеријуме на основу којих се утврђује да ли је разликовање дозвољено или је реч о дискриминацији. „Када је реч о овом питању, Суд ... сматра да је начело једнакости третмана прекршено уколико не постоји објективно и разумно оправдање разликовања. Постојање таквог (објективног и разумног) оправдања мора се ценити у односу на циљ и последице разматране мере, с тим што ваља водити рачуна о начелима која уобичајено преовлађују у демократским друштвима.“ Међутим, до дискриминације може доћи и када је циљ оправдан, „јер разлика у третману у остваривању права зајемчених Конвенцијом може постојати само уколико се притом тежи остварењу легитимног циља: члан 14. је ... стога прекршен онда када се јасно утврди да нема никаквог разумног односа сразмерности између употребљених средстава и циља чијем се остварењу тежило.“

Слично се Европски суд изјаснио и у предмету у коме су му се подносиоци представке обратили због одбијања аустријских власти да признају

Јеховине сведоке као верско друштво – иако су били добили статус правног лица као регистрована верска заједница – због тога што је аустријски закон предвиђао да верска заједница може бити регистрована као верско друштво само ако је претходно постојала најмање 10 година. Подносиоци представке су сматрали да је статус верске заједнице нижи од статуса верског друштва, јер за њих важе већа ограничења. Европски суд је, најпре, још једном нагласио да је право верске заједнице на аутономно постојање нераскидиво део плурализма у сваком демократском друштву. Суд је, потом, констатовао да према аустријском праву верска друштва уживају повлашћен третман у многим областима, као што су изузимање из обавезе војне службе или умањење пореских обавеза. С обзиром на те повластице, од власти се очекује да остану неутралне и да свим верским групама пруже правичну могућност да затраже да им се одобри конкретан статус, примењујући притом утврђене критеријуме без икакве дискриминације. Суд је прихватио да законска одредба по којој једна верска заједница треба да чека 10 година да би јој се одобрио статус верског друштва може бити неопходна у изузетним околностима, као што је случај код новооснованих или непознатих верских група. Међутим, тешко да такав услов може бити оправдан када је реч о верским групама које су одавно етаблиране и на националном и на међународном плану, те су стога познате надлежним органима, а управо је то случај са Јеховиним сведоцима. Због тога је Суд закључио да разлика у поступању није била заснована ни на каквом објективном и разумном оправдању, чиме је прекршен члан 14. протумачен у вези са чланом 9. Европске конвенције (видети *Case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, апликација број 40825/98, пресуда од 31. јула 2008, тач. 60–63. и 92–99).

Дакле, задатак Уставног суда био је да одговори на питање да ли за разлике у поступку регистрације традиционалних цркава и верских заједница у односу на поступак регистрације свих осталих верских организација у Србији постоји неко објективно и разумно оправдање? Примењујући тест дискриминације какав је установио Европски суд за људска права у својој дугогодишњој пракси, морало би се, најпре, поћи од разлога којима Законодавни одбор Народне скупштине оправдава постојање двоструког режима регистрације цркава и верских заједница. Из тог одговара произилази да се оправдање за разликовање налази у различитом правном статусу, односно да се, на једној страни, налазе традиционалне цркве и верске заједнице, које су већ биле образоване и признате као цркве и верске заједнице у Краљевини Србији и Краљевини Југославији, а да се на другој страни налазе нове верске организације, које се тек образују или су до сада биле регистроване као обична удружења грађана. У оваквом објашњењу се, међутим, не може пронаћи објективно и разумно оправдање за разликовање. Критеријуми за утврђивање објективности и разумности оправдања јесу постојање легитимног циља и сразмерност примењених средстава у остварењу тог легитимног циља. Да ли је легитимни циљ да црквама и верским заједницама чији је правни субјективитет био признат посебним законима Краљевине Србије и Краљевине Југославије буде само на основу те чињенице признат



правни континуитет и у Републици Србији? Ја мислим да нема остварења легитимног циља у овој чињеници. Наиме, у уставноправном смислу, Краљевина Србија, Краљевина Југославија и Република Србија су сасвим различите државе које једна са другом не стоје ни у каквој уставноправној вези. Са становишта међународног права, такође, нема континуитета. Наиме, дезинтеграцијом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије прекинут је правни континуитет у односу на све државе које су настале касније на њеној територији, односно све новонастале државе су само сукцесори претходне државе и ниједној није признато право на правни континуитет. Ако, дакле, није било државноправног континуитета између Републике Србије и неких од држава које су јој претходиле, како би се могло сматрати да постоји правни континуитет у правном статусу цркава и верских заједница које су настале у тим државама? Не делују прихватљиво ни наводи из одговора Законодавног одбора Народне скупштине, према којима се критеријум разумности и оправданости види у томе што држава, да би доследно спровела концепцију постојања централног регистра цркава и верских заједница, мора да пропише обавезу (пре)регистрације и подношења додатних докумената за верске организације, јер таквим подацима не располаже, осим за традиционалне цркве и верске заједнице. Овакав навод није тачан, будући да ниједан од посебних закона на основу којих је признат правни субјективитет традиционалним црквама и верским заједницама (чл. 11. до 15. Закона) није предвиђао евиденцију свих оних података које од верских организација захтевају одредбе оспореног става 2. члана 18. Закона.

Са друге стране, разликовање у поступку регистрације између традиционалних цркава и верских заједница и свих осталих верских организација не пролази ни тест сразмерности. Наиме, тест сразмерности захтева да се процени да ли постоји разумни однос сразмерности између примењених средстава и циља чијем се остварењу тежило. Ако се тежило признавању неспорног правног континуитета оним црквама и верским заједницама које су га стекле у Краљевини Србији и Краљевини Југославији, да ли је том циљу сразмерно средство које се састоји у томе да се правни континуитет одриче само оним црквама и верским заједницама које су правни субјективитет стекле у време постојања Федеративне Народне Републике Југославије односно Социјалистичке Федеративне Републике Југославије? Другим речима, да ли је неповољна позиција у коју су стављене све нетрадиционалне цркве и верске заједнице због остварења легитимног циља – чак и да он постоји – прекомерна? Мени се чини да то јесте случај и да се никаква сразмерност не може пронаћи у чињеници да се од неких верских заједница захтева да поново буду регистроване, уз ризик да им регистрација буде и одбијена, док се традиционалне цркве и верске заједнице региструју *ex lege* само због тога што су правни субјективитет стекле пре ових других. Другим речима, признавање историјске разлике у улогама које су различите религије играле у историји одређене државе јесте допуштено, али само док се те разлике не употребљавају као оправдање за дискриминацију.



Са становишта гаранције права на слободу удруживања, уставност одредаба члана 18. Закона такође може бити спорна. Наиме, одредбе члана 55. Устава јемче слободу удруживања на истоветан начин без обзира на циљеве зарад чијег остваривања се одређена лица удружују (политичко, синдикално и свако друго удруживање те право да се остане изван сваког удружења). Стога је и појам удружења из члана 55. Устава 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 сва удружења грађана. То, другим речима, значи да би се одредбе члана 55. Устава морале примењивати као *lex generalis* и на цркве и верске заједнице. Будући да је одредбом става 2. члана 55. Устава утврђено да се (сва) удружења оснивају без претходног одобрења, али уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, ограничења која се приликом регистрације неких верских организација постављају оспореним одредбама члана 18. Закона нису у сагласности са правом на слободу удруживања коју јемчи члан 55. Устава. Право на слободу удруживања, заједно са правом на слободу мисли, савести и вероисповести и правом на слободу мишљења и изражавања, фундаментална су политичка права од виталног значаја за свако демократско и плуралистичко друштво. Начин остваривања ових права, зајемчених и потврђених међународним уговорима, може бити прописан законом, али закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, како то прописује и члан 18. став 2. *in fine* Устава.

Најзад, полазећи од изузетне друштвене и индивидуалне важности слободе уверења и верског опредељења, оспорена одредба члана 18. Закона може се посматрати и у односу на гаранције слободе мисли, савести и вероисповести, коју јемче члан 43. Устава и члан 9. Европске конвенције. Право на слободу вероисповести од суштинског је значаја за идентитет верника и заштиту њиховог животног става, јер она омогућава савршену духовну независност појединца, доводећи до развоја најразличитијих погледа на свет. (Видети Frédéric Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Presses Universitaires de France, 2005, стр. 440). Са друге стране, да би ограничење слободе веровања било допуштено са становишта става 2. члана 9. Европске конвенције, није довољно да оно буде предвиђено законом и да има за циљ заштиту легитимног интереса, већ мора бити и „неопходно у демократском друштву“. Европски суд за људска права доследно истиче – независно од тога да ли је то неко идеално-типско демократско друштво или је реч о конкретном, датом друштву – да су одлике таквог друштва плурализам, толеранција и отвореност духа. Тако је, на пример, у одлуци *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova* (апликација бр. 45701/99, пресуда од 27. марта 2002) Суд закључио: „Тако посматрано, право на слободу вероисповести верника, које обухвата право изражавања вере у заједници са другима, обухвата и очекивање да ће верницима бити дозвољено да се слободно удружују, без арбитарног мешања државе. Самостално постојање верских заједница је, заиста, од суштинског значаја за плурализам у демократском друштву и, стога, представља суштину заштите коју члан 9. пружа“ (тачка 118). ... „У сваком случају, Суд примењује да је обавеза неутралности и непристрасности

државе неспојива са било каквим овлашћењем на страни државе да процењује легитимност верског уверења те да је дужност државе да обезбеди да супротстављене групе толеришу једна другу“ (тачка 123).

Шта о овом, по мом мишљењу питању дискриминације *par excellence* у једном закону Републике Србије, мисли Уставни суд?

Уставни суд, најпре, констатује да се традиционалне цркве и верске заједнице, са једне стране, и све остале верске организације, са друге стране, не налазе у формално аналогним ситуацијама када покушавају да се региструју, износећи тврдњу да разлика постоји само у погледу пружања доказа у поступку регистрације када су у питању „скорашње“ верске заједнице! Дакле, ако Уставни суд заиста верује, као што каже, да традиционалне цркве и верске заједнице нису у аналогним ситуацијама са свим осталим верским организацијама приликом регистрације, није јасно зашто наставља са анализом услова за регистрацију, будући да је први услов за спровођење теста дискриминације већ отпао? О томе, пак, да ли би верска организација која је позната под именом Јеховини сведоци могла бити сматрана „скорашњом“ верском заједницом, изјаснио се Европски суд у пресуди *Case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, коју сам већ цитирала.

Друго, Уставни суд у образложењу Одлуке износи став да се одредба члана 55. Устава односи на политичке странке, синдикалне организације и удружења грађана, али не и на цркве и верске заједнице, с образложењем да је то због тога што се у члану 11. Устава прокламује начело одвојености цркве од државе! Ако добро разумем, сада су држава и цркве толико раздвојене и тако су далеко од било какве кооперативности да нема говора да се може замислити да би црквене организације уопште могле бити схваћене (и) као удружења грађана за која је, додуше, посебним законом предвиђен и посебан режим регистрације? Напротив, по мом мишљењу, као што сам већ рекла, члан 55. Устава управо јемчи слободу политичког, синдикалног (значи, *exempli causa*) и сваког другог удруживања, као и право да се остане изван сваког удружења, што значи да Устав слободу удруживања препознаје на истоветан начин, без обзира на циљеве удруживања. Самим тим је и појам удружења из члана 55. Устава генерички појам који се једнако односи на све облике путем којих се остварује зајемчена слобода, дакле и на политичке странке и на синдикате и на сва остала удружења грађана.

Следе даљи кораци у тесту дискриминације, иако се изгледа заборавило да је Уставни суд прву и најважнију фазу такве оцене већ отклонио тврдњом о непостојању аналогних ситуација. Суд надаље цитира ставове Европског суда за људска права из пресуда Белгијски лингвистички случај и Јеховини сведоци на идентичан начин на који сам ја то била учинила у неусвојеном предлогу одлуке, али нажалост не даје никакве разлоге за своје супротне закључке, осим оних које је већ био изнео у свом одговору Законодавни одбор Народне скупштине и које сам у овом тексту ја већ коментарисала.

Најзад, Уставни суд излаже став да у случају регистрације нетрадиционалних цркава и верских заједница није реч о систему одобрења уписа, већ се, за разлику од традиционалних цркава и верских заједница, ове верске

организације региструју путем захтева (sic!). Није јасно о каквој се разлици ради, будући да и на захтев неко треба да одговори и да га одобри или одбије, чега нема у систему пријаве путем кога се региструју традиционалне цркве и верске заједнице. Став да је оно што се сада тражи од нетрадиционалних цркава и верских заједница исто оно што се некада у прошлости тражило од традиционалних цркава и верских заједница једноставно није тачан, као што сам већ рекла; простим увидом у све законе који су у време Краљевине Србије и Краљевине Југославије уређивали статус појединих цркава и верских организација лако се може утврдити да услови које прописује садашњи Закон у то време нису представљали услов за регистрацију.

СУДИЈА

Проф. др Марија Драшкић

Закон о парничном поступку  
(„Службени гласник РС“, број 72/11)  
– члан 428. став 3.

Објективни рок за подношење предлога за понављање поступка као могућа повреда права на приступ суду, односно права на правно средство из члана 32, односно 36. Устава (случај када странка стекне могућност да по протеклу објективног рока од пет година од правноснажности пресуде употреби одлуку Европског суда за људска права којом је утврђена повреда људског права, а то је могло бити од утицаја на доношење повољније одлуке, односно ако је Уставни суд у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског и мањинског права зајамченог Уставом у парничном поступку, а то је могло бити од утицаја на доношење повољније одлуке).

Уз Одлуку донето Решење о одлагању њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана доношења, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 428. став 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11) није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

О б р а з л о ж е њ е

Решењем Уставног суда број IУз-147/2012 од 15. новембра 2012. године, поводом поднете иницијативе, покренут је поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе

члана 428. став 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11). Доносећи наведено решење, Суд је оценио да се основано поставља питање уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором наведене одредбе Закона у вези члана 426. став 1. тач. 11) и 12) Закона о парничном поступку, будући да је чланом 428. став 3. утврђен објективан рок за подношење предлога за понављање поступка од пет година и у случају када је одлуком Европског суда за људска права утврђена повреда људског права, а то је могло бити од утицаја на доношење повољније одлуке у том поступку, односно ако је Уставни суд у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права зајемченог Уставом у парничном поступку, а то је могло бити од утицаја на доношење повољније одлуке у том поступку, с обзиром на то да може бити доведена у питање уставна гаранција из члана 22. став 1. Устава.

Суд је 13. децембра 2012. године доставио наведено решење Народној скупштини на одговор, на основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11). С обзиром на то да Народна скупштина није доставила одговор, Суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је одредбом члана 426. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11) прописано да се поступак који је одлуком суда правноснажно окончан може по предлогу странке поновити, поред осталог, ако странци незаконитим поступањем, а нарочито пропуштањем достављања, није било омогућено да расправља пред судом (тачка 2), односно ако странка стекне могућност да употреби одлуку Европског суда за људска права, којом је утврђена повреда људског права, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке, односно ако је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у парничном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке (тач. 11) и 12)). Чланом 428. став 1. тачка 4) Закона прописано је да се предлог за понављање поступка подноси у року од 60 дана и то, у случајевима, поред осталих, из члана 426. тач. 11) и 12) овог закона, од дана када је странка могла да употреби правноснажну одлуку која је разлог за понављање поступка, док се према оспореној одредби става 3. истог члана 428, по протеку рока од пет година од дана кад је одлука постала правноснажна, предлог за понављање поступка не може поднети, а према ставу 4. истог члана Закона, изузетно од става 3. овог члана предлог за понављање поступка, из разлога наведених у члану 426. став 1. тачка 2) овог закона, не може се поднети по протеку рока од десет година од дана када је одлука постала правноснажна.

Одредбама Устава Републике Србије, са становишта којих је у Решењу Уставног суда о покретању поступка доведена у сумњу уставна заснованост одредбе члана 428. став 3. Закона, утврђено је: да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, да потврђени

међународни уговори морају бити у складу с Уставом (члан 16. став 2); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, те да се приликом ограничења Уставом зајемчених права не сме задирати у суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. (члан 32. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана и поступак пред судовима и другим државним органима (члан 97. тачка 2); да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10) гарантује се 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), да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13).

При разматрању уставне заснованости одредбе члана 428. став 3. Закона о парничном поступку, Суд је имао у виду да је, сагласно члану 97. тачка 2. Устава, Народна скупштина надлежна да уреди поступак пред судом, што обухвата и овлашћење да се пропишу правна средства у том поступку и услови за њихово коришћење, а што даље подразумева и рокове за подношење одређеног правног средства. Суд је, такође, имао у виду да прописивање не само субјективног, већ и објективног рока за изјављивање ванредног правног средства има посебан значај са становишта правне сигурности, будући да се ванредним правним средством омогућава преиспитивање правноснажне судске одлуке. Међутим, полазећи од уставне обавезе државе да обезбеди остваривање људских права, међу којима су и право на правично суђење и право на правно средство, а која права су зајемчена Уставом и гарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, као потврђеним међународним уговором, Уставни суд налази да прописивање објективног рока за подношење предлога за понављање правноснажно



окончаног парничног поступка који се рачуна од дана правноснажности судске одлуке у односу на коју се предлаже понављање поступка и чијим истеком овај правни лек више није могуће користити, озбиљно угрожава остваривање зајемчених права у случају када се предлог подноси из разлога прописаних одредбама члана 426. тач. 11) и 12) Закона о парничном поступку. Наиме, законодавац је, зарад делотворне заштите људских права и слобода предвидео да се правноснажно окончани поступак може поновити ако је одлуком Европског суда за људска права или одлуком Уставног суда утврђено да је странци у том поступку повређено или ускраћено неко од гарантованих људских права. Међутим, одредбом члана 428. став 3. Закона прописан је објективни рок од пет година за подношење предлога за понављање поступка и у случајевима кад странка стекне могућност да употреби одлуку Европског суда за људска права којом је утврђена повреда људског права, а то је могло бити од утицаја на доношење повољније одлуке у том поступку, односно ако је Уставни суд у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског и мањинског права зајамченог Уставом у парничном поступку, а то је могло бити од утицаја на доношење повољније одлуке у том поступку, и почетак тог рока везује се за дан када је парнични поступак правноснажно окончан. Уставни суд налази да наведено законско решење није сагласно са Уставом утврђеним начелом 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 том повредом настале (члан 22. став 1. Устава), будући да се у тим случајевима прописано правно средство не може сматрати делотворним са становишта члана 13. Европске конвенције. Ово из разлога што је неспорно да странка ни на који начин не може да утиче на то да се поступак заштите њених зајемчених права пред Уставним судом и Европским судом за људска права оконча пре истека рока прописаног одредбом члана 428. став 3. Закона. Како је, према ставу Европског суда за људска права, уставна жалба у Републици Србији делотворно правно средство за заштиту слобода и права грађана и услов за обраћање Европском суду је вођење поступка пред Уставним судом, у складу са правом зајемченим одредбом члана 22. став 2. Устава, односно да је грађанин као странка претходно заштиту својих права покушао да оствари пред Уставним судом, Суд је утврдио да одредба члана 428. став 3, у вези разлога за понављање поступка предвиђених чланом 426. став 1. тач. 11) и 12) Закона о парничном поступку, доводи у питање остваривање других права зајемчених Уставом, и то конкретно остваривање права на правично суђење и права на правно средство из чл. 32. и 36. Устава. Ово стога што странка, у року од шест месеци након одлуке Уставног суда по уставној жалби, има право да се обрати Европском суду за људска права.

У ситуацији кад странка не може утицати на временско ограничење тог поступка, објективни рок за понављање поступка од пет година од дана кад је одлука постала правноснажна доводи у питање уставну гаранцију из члана 22. став 1. Устава, односно могућност уклањања последица које су повредом настале кад Европски суд за људска права, односно Уставни суд



утврди повреду људског права, а то је могло бити од утицаја на доношење повољније одлуке.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је утврдио да одредба члана 428. став 3. Закона о парничном поступку није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 428. став 3. Закона о парничном поступку престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ИУз-147/2012 од 21. фебруара 2013. године (Одлука објављена у „Службеном гласнику РС“, број 74/13, по протеку шест месеци од доношења, због донетог решења о одлагању објављивања ове одлуке)

**Закон о безбедности саобраћаја на путевима**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10 и 101/11)**  
**– члан 270. ст. 3. и 4.**

**Ограничење имовине ради наплате казни (условљавање издавања регистрационе налепнице измиривањем новчаних обавеза по основу извршених прекршаја или кривичних дела прописаних тим законом)**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредбе члана 270. ст. 3. и 4. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10 и 101/11) нису 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 одредаба члана 270. ст. 3. и 4. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10). Поводом поднете иницијативе Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), Решењем ИУз-1503/2010 од 7. марта 2012. године покренуо поступак за утврђивање неуставности наведених одредаба Закона о безбедности саобраћаја на путевима.

Уставни суд је у претходном поступку нашао да се поводом одредаба члана 270. ст. 3. и 4. Закона, као спорна постављају следећа уставноправна питања:

1. да ли оспореним одредбама Закона прописано ограничење имовинског права за подносиоца захтева представља „посебан и претеран терет“, односно да ли је ограничење „пропорционално“ сврси ради које је прописано, с обзиром на то да држава и без прописивања овог услова има другим законом предвиђена (ефикасна) средства за наплату новчаних казни за прекршаје и трошкова прекршајног поступка;

2. да ли је, с обзиром на то да је оспореним одредбама Закона дато овлашћење надлежном органу (и организацији) да одбије упис у регистар моторног возила, односно да одбије да изда регистрациону налепницу ако има „сазнања“ да подносилац није измирио „све новчане обавезе“, оспореним одредбама Закона на начин на који су формулисана, утврђен довољно прецизан основ који искључује било какву „произвољност“ за предузимање радње надлежног органа којом се ограничава ово право власника моторног возила, будући да се принудно могу извршити само правноснажно утврђене и доспеле новчане казне за прекршаје и трошкови поступка (а надлежни орган, примера ради, има сазнање да је донета првостепена пресуда);

3. да ли из оспорених одредаба Закона, како су формулисана, а којима је предвиђено да се упис у регистар неће извршити, односно да се неће издати регистрациона налепница ако подносилац захтева „није измирио све новчане обавезе поводом учињених прекршаја, односно кривичних дела прописаних овим законом, или поводом повреде одредаба локалних прописа везаних за послове саобраћаја“, произлази да ће надлежни орган, односно организација одбити регистрацију и ако је подносилац захтева платио новчану казну за прекршај, али примера ради није платио пресудом утврђен одштетни захтев; другим речима, поставља се питање да ли оспореним одредбама прописан услов има шире значење од „пореске мере“ ради наплате пореза и других дажбина или казни, како је то предвиђено одредбом става 4. члана 58. Устава;

4. с обзиром на то да је оспореним одредбама прописан различит услов за одбијање захтева за издавање регистрационе налепнице зависно од тога да ли је захтев поднет Министарству унутрашњих послова или правном лицу које има овлашћење за издавање регистрационе налепнице, односно да ће МУП одбити издавање регистрационе налепнице ако има „сазнање“ да подносилац захтева није измирио све новчане обавезе и „поводом повреде одредаба локалних прописа везаних за послове саобраћаја“, а да такав услов није прописан када се захтев за издавање подноси овлашћеном правном лицу, поставља се питање да ли је сагласно с Уставом да се законом одређен поступак спроводи под различитим условима зависно од тога да ли га непосредно спроводи орган управе или организација којој су ти послови поверени, односно да ли се подносиоци захтева евентуално доводе у различит положај будући да су законом прописани различити услови за издавање регистрационе налепнице зависно од тога коме се захтев подноси.

Решење Уставног суда достављено је на одговор Народној скупштини 2. априла 2012. године. Како Народна скупштина у остављеном року није доставила одговор Суду, поступак је настављен сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС).

У спроведеном поступку пред Уставним судом је утврђено да је оспореним одредбама члана 270. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10) прописано да територијално надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова неће регистровати возило, односно издати регистрациону налепницу, уколико има сазнања да физичко лице (осим предузетника), подносилац захтева за регистрацију, односно издавање регистрационе налепнице, није измирило све новчане обавезе поводом учињених прекршаја, односно кривичних дела прописаних овим законом, или поводом повреде одредаба локалних прописа везаних за послове саобраћаја (став 3) и да правно лице које има овлашћење Министарства унутрашњих послова за издавање регистрационе налепнице неће извршити издавање регистрационе налепнице, уколико има сазнања да физичко лице (осим предузетника), подносилац захтева за регистрацију, односно издавање регистрационе налепнице, није измирило све новчане обавезе поводом учињених прекршаја, односно кривичних дела прописаних овим законом (став 4). Законом о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, број 101/11) нису мењане оспорене одредбе Закона. Другим одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима прописано је да у саобраћају на путу могу да учествују само моторна возила за које је издата саобраћајна дозвола, регистарске таблице и регистрациона налепница (члан 268. став 1), да се моторно возило уписује у јединствени регистар возила и издаје се саобраћајна дозвола и регистарске таблице ако постоје докази о пореклу и власништву возила у писаној форми, као и измиреним прописаним трошковима за регистрацију возила, као и пореске и царинске обавезе за то возило и да је на техничком прегледу утврђено да је возило технички исправно (члан 270. став 1) и да се за моторно возило уписано у јединствен регистар возила издаје, на захтев власника, односно корисника возила регистрациона налепница ако су испуњени следећи услови – да је на техничком прегледу утврђено да је возило технички исправно, да су приложени докази о обавезном осигурању возила и да су измирени прописани трошкови за издавање регистрационе налепнице (члан 270. став 2). Из наведеног следи да је оспореним одредбама Закона, поред услова за регистрацију моторног возила, односно за издавање регистрационе налепнице прописаних одредбама члана 270. ст. 1. и 2. Закона, прописан „додатни“ услов да је подносилац захтева измирио „све новчане обавезе поводом учињених прекршаја, односно кривичних дела, прописаних овим законом, или поводом одредаба локалних прописа везаних за послове саобраћаја“.

Полазећи од тога да се наведеним Законом уређује безбедност саобраћаја на путевима и да је Република, сагласно Уставу, овлашћена да уређује

и обезбеђује режим и безбедност у свим врстама саобраћаја, следи да се сагласно наведеном овлашћењу, законом могу прописати услови под којима власник моторног возила може да користи своју ствар у саобраћају на путу. Тако посматрано, одређивање услова које моторно возило мора да испуњава да би могло да се користи у саобраћају на путу представља ствар оцене законодавца о потреби испуњености одговарајућих својстава тог возила ради његовог коришћења у саобраћају на путу, те с тим у вези и давања овлашћења надлежном органу да уписом у регистар, односно издавањем регистрационе налепнице потврди испуњеност законом прописаних услова за коришћење моторног возила у саобраћају на путу.

Међутим, оспореним одредбама Закона прописан је „додатни услов“ за регистрацију и издавање регистрационе налепнице, односно за омогућавање коришћења моторног возила за намену за коју га је власник прибавио, а који се не може довести у непосредну везу са (законом прописаним) својствима моторног возила, са становишта „режима и безбедности саобраћаја на путу“. Стога и оспореним одредбама Закона прописано овлашћење надлежног органа да не изврши упис у регистар возила, односно да не изда регистрациону налепницу подносиоцу захтева за возило које испуњава све законом прописане услове, осим услова да сам подносилац нема „неизмирене новчане обавезе по основу извршених прекршаја или кривичних дела прописаних овим законом“, има, по схватању Суда, у суштини значење прописивања услова којим се ограничава право власника моторног возила да (уписом у регистар, односно добијањем регистрационе налепнице) своју ствар, моторно возило, користи за намену за коју га је прибавио, односно да учествује у саобраћају на путу. Наиме, иако се прописаном мером не врши непосредна наплата пореза, дажбина и казни, одбијање регистрације моторног возила из разлога што подносилац захтева није платио новчане казне за прекршаје прописане тим законом, у суштини има значење прописивања посебне административне мере ради наплате ових казни.

Будући да је мера предвиђена оспореним одредбама закона, прописана из разлога обезбеђења „наплате свих новчаних обавеза поводом учињених прекршаја“, Уставни суд је констатовао и да је Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), као системским законом у овој области, уређена и наплата новчане казне за прекршаје тако што је прописано да се у пресуди одређује рок плаћања новчане казне, који не може бити дужи од петнаест дана од дана правоснажности пресуде, да у оправданим случајевима суд може решењем дозволити да се новчана казна исплати у ратама, при чему исти суд одређује начин и рок плаћања, који не може бити дужи од три месеца (члан 36), да ако кажњено физичко лице, у одређеном року не плати новчану казну новчана казна замениће се радом у јавном интересу или казном затвора тако што се за сваких започетих 1.000 динара одређује два дана рада у јавном интересу или један дан затвора, с тим да рад у јавном интересу не може да траје дуже од 120 дана, а казна затвора не може бити краћа од једног, ни дужа од шездесет дана,

а да се део неплаћене казне који није могао бити замењен затвором или радом у јавном интересу, наплаћује принудним путем (члан 37). Наплата новчане казне за прекршај и трошкова прекршајног поступка уређена је и одредбама члана 299. Закона о прекршајима, тако што је прописано да новчану казну за прекршај и трошкове прекршајног поступка извршава суд, односно орган управе који је казну изрекао, да се новчана казна, трошкови прекршајног поступка и други новчани износи уплаћују преко поште, банке или Управе за јавна плаћања на посебној уплатници коју попуњава надлежни суд, односно орган управе у року одређеном одлуком, да ако кажњено физичко лице у одређеном року не плати трошкове прекршајног поступка и новчану казну која прелази 60.000,00 динара и ако кажњено правно лице, одговорно лице и професионални војник не плати новчану казну и трошкове прекршајног поступка у одређеном року, наплата ће се извршити принудним путем, као и да на основу извршног наслова принудну наплату новчане казне изречене физичком лицу, правном лицу, одговорном лицу у правном лицу и предузетнику и принудну наплату трошкова прекршајног поступка врши надлежни орган по прописима о принудној уплати (члан 299. ст. 1. до 4).

Полазећи од тога да наведени прописани услов има значење ограничења имовине, те да је наведено ограничење, сагласно оспореним одредбама Закона, предвиђено из разлога наплате „свих новчаних обавеза поводом учињених прекршаја“, по схватању Суда, за оцену уставности оспорених одредаба Закона од значаја су одредбе члана 58. Устава, којима се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, те утврђује да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом. Поред наведених, од значаја је и одредба члана 20. Устава, сагласно којој 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 одредба члана 18. став 3. Устава, на основу које 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. Уставом је утврђено и следеће: да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом и да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, режим и безбедност у свим врстама саобраћаја (члан 97. тач. 2, 7. и 13).

Право на имовину као основно људско право гарантовано је и чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, која представља саставни део правног поретка Републике, тако што је предвиђено да свако физичко или 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), као и 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 даждина или казни (став 2).

Имајући у виду да се оспореним одредбама Закона одбијањем регистрације, односно продужења регистрације власнику возила који има „неизмирене новчане обавезе по основу прекршаја и кривичних дела предвиђених тим законом, као и поводом повреда локалних прописа везаних за послове саобраћаја“, ограничава право коришћења возила из разлога испуњавања „фискалних обавеза, односно казни“ према држави, односно из разлога обезбеђења „ефикасне наплате“ новчаних казни за прекршаје, Уставни суд указује да је у Одлуци IУз-225/2005 која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 57/12, извршио свеобухватну анализу Уставом и Европском конвенцијом зајемченог права на имовину, са становишта наведеним актима предвиђених услова за „дозвољено мешање државе“ у ово право. Стога је оцењујући уставност оспорених одредаба Закона, Уставни суд пошао од раније заузетог правног става да право на имовину није апсолутно, односно неограничено право, већ да подлеже ограничењима која су прописана чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, те да је мешање државе у право на мирно уживање имовине дозвољено ако су испуњена кумулативно три услова, и то: 1) ако је прописано законом (тј. легално); 2) ако је оправдано, односно у општем интересу (тј. легитимно) и 3) ако је неопходно у демократском друштву, односно пропорционално сврси ограничења и разумно.

Оцењујући у конкретном случају испуњеност наведених услова, Уставни суд у погледу првог услова – да је мешање државе у право на имовину прописано законом, налази да је оспореним одредбама Закона предвиђена могућност ограничења права коришћења моторног возила у саобраћају на путу, давањем овлашћења надлежном органу и организацији којој је законом поверено вршење послова регистрације возила да не изврше регистрацију, односно продужење важења регистрације лицу које није измирило „све новчане обавезе поводом прекршаја предвиђених тим законом, односно повреда локалних прописа везаних за послове саобраћаја“. Међутим, оцењујући Законом прописано овлашћење, а са становишта предвиђеног ограничења права подносиоца захтева „који није измирио све новчане обавезе“ на регистрацију моторног возила, као законом прописаног услова за његово коришћење у саобраћају на путу, Уставни суд, пре свега, налази



да оспореним одредбама Закона није на довољно прецизан и јасан начин означен обим власти поступајућих органа, односно организација, као и начин примене оспорених одредаба Закона. Наиме, према становишту Уставног суда израженом у више његових одлука, да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве тако да субјекти на које се закон односи своје понашање могу ускладити са законом, како због нејасних и непрецизних норми не би били ускраћени у остваривању својих зајемчених права или правних интереса. И Европски суд за људска права је у својим одлукама, такође, указивао на одређена својства закона, односно њихових норми које морају карактерисати законе и друге опште акте земље потписнице Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, изражавањем става да се израз „сагласно закону“ не односи на пуко постојање закона, већ и на квалитет закона, захтевајући да он буде сагласан владавини права.

Анализа оспорених одредаба Закона, по оцени Суда, указује да дато овлашћење надлежном органу (и организацији) да одбије упис у регистар моторног возила, односно да одбије да изда регистрациону налепницу „уколико има сазнања“ да подносилац није измирио „све новчане обавезе“, на начин на који је прописан оспореним одредбама Закона, не утврђују довољно прецизан основ за поступање надлежног органа којим се ограничава право власника моторног возила, који испуњава све друге законом прописане услове, осим услова да није измирио „све новчане обавезе поводом учињених прекршаја“ да региструје возило као законом предвиђен услов за коришћење возила у саобраћају. Наиме, будући да Закон не утврђује обавезу надлежног органа, односно организације да приликом регистрације утврди да ли подносилац захтева има неизмирене новчане обавезе, по оцени Суда, следи да је оспореним одредбама Закона, прописивањем да ће надлежни орган, односно организација одбити регистрацију или продужење регистрације „уколико има сазнања“, предвиђена могућност различитог поступања органа и организације у поступку регистрације према подносиоцима захтева који се налазе у истој правној ситуацији, односно имају неизмирене новчане обавезе по основу прекршаја, јер ће подносиоцу захтева за кога „има сазнање“ орган одбити регистрацију, а подносиоцу захтева „за кога нема сазнање“ регистровати возило иако има неизмирене новчане обавезе по основу прекршајних казни. И одређивање да подносилац захтева није измирио „све новчане обавезе поводом учињених прекршаја“, на начин одређен оспореним одредбама Закона, по схватању Суда, отвара питање да ли наведене новчане обавезе подразумевају, осим новчане казне за прекршаје и неке друге новчане обавезе по основу учињених прекршаја, односно да ли оспореним одредбама прописан услов има шире значење од „пореске мере“ ради наплате пореза и других дажбина или казни, како је то предвиђено одредбом става 4. члана 58. Устава. Такође, из овлашћења органа, односно организације прописаног оспореним одредбама Закона, по схватању Суда, следи могућност одбијања

регистрације и лицу које има „неизмирене новчане обавезе“ које нису правноснажно утврђене, иако Закон о прекршајима који на системски начин уређује област прекршаја, предвиђа да се принудно могу извршити само правноснажно утврђене и доспеле новчане казне за прекршаје и трошкови поступка. Уставни суд констатује и да су оспореним одредбама Закона прописани различити услови за поступање надлежног органа, односно организације којој је поверено обављање послова продужења регистрације возила, будући да је „сазнање за неизмирене обавезе поводом повреде одредаба локалних прописа везаних за послове саобраћаја“, предвиђено као разлог за одбијање захтева када се захтев за продужење регистрације подноси надлежном органу, али не и када се подноси овлашћеном правном лицу. Другим речима, законом предвиђен поступак, сагласно оспореним одредбама Закона, спроводи се под различитим условима зависно од тога да ли га непосредно спроводи орган управе или организација којој су ти послови поверени, односно подносиоци захтева доводе се у различит положај у остваривању права зависно од тога коме су поднели захтев за продужење регистрације.

Имајући у виду да оспорене одредбе Закона имају значење очигледног ограничења Уставом зајемченог права на имовину, а полазећи од Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода предвиђене заштите тог права, те изграђених ставова Европског суда за људска права у погледу услова под којима је „мешање државе“ у право на мирно уживање имовине дозвољено, Уставни суд налази да оспорене одредбе Закона због своје непрецизности и непотпуности нису у функцији обезбеђивања владавине права и једнакости свих пред законом, што оспорене одредбе из наведених разлога, по оцени Суда, чини несагласним с Уставом.

С обзиром на то да оспорене одредбе Закона не задовољавају већ први од утврђених услова за дозвољено мешање државе у право на мирно уживање имовине, Суд се није даље упуштао у оцену оспореним одредбама прописаног ограничења права на имовину са становишта његове оправданости (легитимности) и пропорционалности, као услова који, поред услова легалности, морају бити кумулативно испуњени да би се „мешање државе у право на мирно уживање имовине“, сагласно пракси Европског суда за људска права, сматрало дозвољеним.

Полазећи од свега изложеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 270. ст. 3. и 4. Закона из изреке престају да важе даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

**Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку**  
**(„Службени гласник РС“, број 111/09)**  
**– члан 55. ст. 1. и 2, чл. 38. и 51.**

Дискриминација странке која је у поступку по ранијим одредбама Закона о парничном поступку стекла право на подношење ревизије; изражавање новчаног цензуса у еврима; повратно дејство закона на појединачне акте и поступке; надлежност Врховног касационог суда.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Утврђује се да одредба члана 55. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 111/09), у делу који гласи: „изјављеним пре ступања на снагу овог закона“, у време важења, није била у сагласности са Уставом и са потврђеним међународним уговором.

2. Одбија се захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38. и 51. и члана 55. став 1. Закона из тачке 1.

3. Одбацује се захтев за оцену међусобне сагласности одредаба члана 55. Закона из тачке 1. са „основним начелима“ истог закона и тих одредаба са ставом Врховног суда Србије утврђеним на седници од 5. октобра 2005. године, као и захтев за „измену закона“.

4. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 55. Закона из тачке 1.

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 111/09). Уставни суд је поводом ових одредаба Закона закључио, на седници одржаној 24. фебруара 2010. године, да се иницијативе доставе на мишљење Народној скупштини, сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11).

Накнадно приспеле иницијативе којима су оспорене исте одредбе члана 55. Закона спојене су овом предмету полазећи од одредаба члана 42. ст. 1 и 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11) да ће, када постоји више предлога, односно иницијатива за оцену уставности истог закона или уставности и законитости другог општег акта, Уставни суд, по правилу, спојити све предлоге, односно иницијативе и по њима водити јединствен поступак и донети једну одлуку. Иницијатива којом се оспоравају одредбе чл. 38, 51. и 55. истог закона и која је првобитно припојена предмету ГУз-351/2009, такође је, на основу члана 42. став 3.

Пословника о раду Уставног суда, раздвојена од тог поступка и припојена овом предмету IУз-2/2010. Та иницијатива, као и накнадно приспеле иницијативе, нису достављане на мишљење Народној скупштини.

Оцена уставности одредби чл. 38. и 51. Закона није тражена у односу на конкретну одредбу Устава, а оцена уставности одредаба члана 55. Закона је тражена у односу на чл. 3, 20, 21, 32, 36. и 197. Устава, као и на „доминантно право гарантовано Европском конвенцијом уз Протокол 1 и 11 те члан 6. став 1. и чл. 13, 14. и 17“. У појединим иницијативама тражена је и обустава извршења оспорене „одредбе члана 55. Закона“.

Разлози оспоравања одредбе члана 38, односно одредбе члана 51. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, којима је измењен члан 394, односно члан 486. Закона о парничном поступку из 2004. године, којима су утврђени услови за изјављивање ревизије и према којима ревизија није дозвољена ако вредност предмета спора побијаног дела правноснажне пресуде не прелази динарску противвредност 100.000 евра на дан подношења тужбе, односно којим је прописано да ревизија у привредним споровима није дозвољена ако вредност предмета спора побијаног дела правноснажне пресуде не прелази износ од 300.000 евра у динарској противвредности, јесу следећи:

- овом одредбом стављен је ван снаге члан 394. основног Закона, а претпоставка за изјављивање ревизије неоправдано је повећана за чак 21 пут;
- укинута је могућност изјављивања ревизија у појединим врстама грађанских спорова, која је постојала по члану 394. став 4. основног Закона;
- дискриминишу се како странке у парничном поступку слабијег имовинског стања, тако и странке чија имовина има различиту вредност с обзиром на локацију где се имовина налази;
- ревизија ће бити недоступна већини грађана, а тиме и неефикасан и неделотворан правни лек, што је супротно члану 36. став 2. и члану 97. став 1. тачка б. Устава, односно оваквим решењем ускраћено је и право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 32. и члана 36. став 1. Устава;
- оваквом одредбом неуставно је опредељена девизна клаузула у еврима у динарској противвредности, чиме законодавац доводи у сумњу стабилност динара и крши углед земље.

Разлози оспоравања одредаба члана 55. Закона, које представљају прелазне одредбе Закона којима је одређено да ће се парнични поступци започети пре ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона, а да ће се о ревизијама изјављеним пре ступања на снагу овог закона одлучивати по правилима парничног поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона, јесу следећи:

- да су тиме што је чланом 38. овог закона измењен члан 394. Закона о парничном поступку прећутно укинуте прелазне и завршне одредбе Закона у поступцима који нису окончани, јер су странке то право трајно изгубиле, иако су на то ванредно правно средство „рачунале“, и на основу тога поднеле и „законски економски терет у облику судске таксе“;

– да су оштећене и све странке у поступцима у којима је окончан првостепени поступак а првостепена одлука им још није достављена, јер ће се и у тим случајевима другостепени поступак проводити по одредбама оспореног Закона;

– да су оштећене и све странке у поступцима где су правноснажне одлуке достављене, али странке још нису изјавиле ревизију, иако није протекао рок за ревизију, те је спорно како ће се одредба примењивати при понављању правноснажно окончаног поступка;

– да је недопустиво ретроактивно ускраћивање стеченог права на правно средство у време покретања спора;

– да цео Закон има повратно дејство, јер се та одредба односи и на друге одредбе закона;

– да највиши суд, Врховни касациони суд, готово да неће имати прилике да одлучује у поступку ревизије, па ће „сви бити ускраћени за одлуке највишег суда које су свакако битне за праксу судова, а његово становиште и ставови управо се најбоље кристалишу у суђењу“, а да може доћи до тога да „неуставне и незаконите одлуке првостепеног и другостепеног суда доминирају над Уставом и Законом“;

– да се учесници у поступку доводе у неравноправан положај, с обзиром на то да се тужбе поднете у исто време различито третирају зависно од тога да ли су поступци окончани до ступања на снагу оспореног закона или након тога, чиме се „неједнако и процесно и материјално суди у једнаким стварима“ и странке губе право на ревизију, док у споровима мале вредности „чија је граница такође енормно повећана, губе право да у жалбеном поступку оспоравају утврђено чињенично стање што је у највећем броју случаја и најважнији основ за жалбу“;

– да није омогућена једнака заштита права пред судовима свим лицима чији поступци су започети у време када је ревизија била дозвољена, јер су многе странке изгубиле право на ревизију управо из разлога што о њиховим захтевима судови нису одлучивали у разумном року, чиме је повређен не само члан 32, већ и члан 21. ст. 2. и 3. и члан 36. Устава;

– да су оспореним одредбама Закона странкама ретроактивно одузета стечена права, чиме су им повређена и основна људска права на заштиту својине, јер се ускраћује право на заштиту имовине, будући да суд не поступа по ревизијама које су уложене након 29. децембра 2009. године, иако законски рок за улагање ревизије од 30 дана није истекао;

– да одредбе члана 55. став 1. Закона доводе до ретроактивне примене закона на већ започете поступке, што је супротно члану 197. Устава.

## II

Имајући у виду да су уставноправна питања која су се поставила поводом оцене уставности оспорених одредаба Закона била од ширег уставноправног значаја, Уставни суд је, након одговора Народне скупштине, као доносиоца оспореног акта, одржао консултативни састанак 3. фебруара

2012. године, сагласно одредбама члана 52. Пословника о раду Уставног суда. Позиву на консултативни састанак одазвао се доцент др Никола Бодирога, а проф. др Весна Ракић Водинелић је доставила свој писмени прилог.

### III

Оцењујући основаност разлога за оспоравање одредаба Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, а полазећи од наведених одредаба Устава Републике Србије и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и садржине поднетих иницијатива, Уставни суд је 12. јула 2012. године донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38, 51. и 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 111/09). Ово решење достављено је Народној скупштини ради давања одговора поводом покренутог поступка и остављен је рок за давање одговора од 60 дана, али Народна скупштина овога пута није доставила одговор.

У Решењу о покретању поступка Уставни суд је оценио да се могу поставити као спорна следећа уставноправна питања:

– прво, да ли су оспорене одредбе чл. 38. и 51. Закона довеле у питање смисао и суштину овог ванредног правног средства које је установљено законом, односно да ли из члана 97. тачка 2. Устава следи овлашћење законодавног органа да уређујући остваривање и заштиту слобода и права грађана слободно и неограничено уреди систем ванредних правних средстава којима се врши контрола законитости правоснажних судских одлука, а тиме и услове за њихово изјављивање?

– друго, да ли законско уређивање дозвољености ревизије, за разлику од жалбе која је уставна категорија и која је свакоме зајемчена чланом 36. став 2. Устава, може трпети сваку врсту ограничења како у погледу врсте спора, тако и у односу на висину тужбеног захтева поводом кога се ревизија може изјавити?

– треће, да ли се повећањем цензуса за изјављивање ревизије у оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона дерогира Уставом утврђена улога Врховног касационог суда, будући да су знатно смањене могућности изјављивања ревизије, те да ли се на тај начин ограничава право на приступ суду, што је и елемент права на правично суђење из члана 36. Устава?

– четврто, да ли је оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона установљена дискриминација по основу имовног стања и локације имовине, те дерогирана права зајамчена чланом 19. и чланом 21. ст. 2. и 3. Устава, чиме је такође ускраћено и право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство, из члана 32. и 36. Устава?

– најзад, да ли прописивање у одредби члана 55. Закона да ће се поступци започети пре ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона, има повратно дејство и да ли су тиме повређене одредбе члана 197. Устава?



## IV

У одговору Законодавног одбора Народне скупштине од 2. децембра 2010. године, поводом иницијатива којима су оспорене одредбе члана 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, наводи се да оспорене одредбе Закона имају карактер прелазних одредби, које уређују окончање поступака који су били у току пре ступања на снагу измена и допуна закона, те да одредба става 1. овог члана, као правило, прописује да ће се раније започети поступци окончати у складу са одредбама овог закона. Одредба става 2. овог члана Закона прописује изузетак, тако што ће о ревизијама изјављеним пре ступања на снагу овог закона одлучивати Врховни касациони суд, у већу састављеном од троје судија, по правилима парничног поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона. У одговору се, такође, наводи да се оспореним одредбама не утиче на право свакога да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, будући да је ово право из члана 32. Устава доследно спроведено кроз друге одредбе оспореног Закона.

У вези са наводима појединих иницијатора да се повећаним новчаним износима вредности предмета спора, за које је дозвољено изјављивање ревизије, крши право на једнаку заштиту права и на правно средство утврђено чланом 36. Устава, у мишљењу Народне скупштине истиче се да одредба члана 36. став 2. Устава гарантује право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о нечијем праву. Законом о парничном поступку предвиђена је жалба као редован правни лек који се може изјавити без ограничења против свих пресуда или других одлука суда којим се окончава поступак, чиме се поштује право гарантовано у члану 36. став 2. Устава. Ревизија је према Закону о парничном поступку ванредно правно средство, које се подноси против правноснажних судских одлука, у законом одређеним случајевима, што значи да је против такве одлуке већ одлучивано у другом степену по редовном правном леку, а будући да Устав гарантује само право на редовно правно средство, оспореном одредбом закона није нарушено то право. У вези са наводима из иницијатива да се оспореном одредбом Закона укида стечено право на изјављивање ревизије, наводи се да је вредност предмета спора само један од услова који је неопходан за изјављивање ревизије, а да је други неопходан услов да је одлука против које се изјављује ревизија правноснажна. Из тога се закључује да се право на изјављивање ревизије стиче тек по правноснажности одлуке, ако су испуњени други услови прописани законом, а не тренутком подношења тужбе, па сагласно томе, како се у мишљењу наводи, не стоји навод из иницијатива да је оспореном одредбом Закона повређено стечено право на подношење ревизије.

Најзад, истиче се да оспорена одредба члана 55. Закона нема повратно дејство, будући да је чланом 56. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку прописано да тај закон ступа на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, што значи и члан 55.

Закона. Одредбама члана 55. Закона само се прописује на који начин ће се завршити започети предмети који нису окончани до ступања на снагу овог закона, при чему у Уставу не постоје ограничења на који ће се начин то питање уредити. Законодавац се определио да се сви започети предмети окончавају по одредбама новог закона, изузев када су у питању ревизије изјављене пре ступања на снагу тог закона. Стога, по мишљењу Законодавног одбора, оспорене одредбе члана 55. Закона нису несагласне ни са одредбама члана 6. став 1. и чл. 13. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

## V

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) којим су била урађена правила поступка за пружање судске правне заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних, радних, трговачких, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, осим спорова за које је посебним законом предвиђена друга врста поступка, и који је ступио на снагу 22. фебруара 2005. године, прописивао је у члану 394. Закона да против правноснажне 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 потраживање у новцу, на предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора побијеног дела правноснажне пресуде не прелази 500.000 динара (став 2), да ревизија није дозвољена о имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев не односи на потраживање у новцу, предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора не прелази 500.000 динара (став 3), да је изузетно, и кад се ради о тужбеном захтеву из ст. 2. и 3. овог члана, ревизија увек дозвољена – 1) у парницама о праву на издржавање или о праву на укидање издржавања, 2) у споровима о праву на накнаду штете због изгубљеног издржавања услед смрти даваоца издржавања, 3) у имовинским споровима који настану из противуставних и противзаконитих појединачних аката и радњи којим се правна или физичка лица зависно од седишта, односно пребивалишта стављају у неравноправан положај на јединственом тржишту или на други начин нарушава јединство тржишта, укључујући и парнице о накнади штете, која се тим проузрокује, 4) у споровима због повреде ауторског права, заштите и употребе проналазка и техничких унапређења, узорака, модела и жигова, фирме или назива, као и у споровима из нелојалне утакмице и монополистичких понашања кад се не односе на имовинскоправни захтев (став 4), а у члану 486. – да ревизија у привредним споровима није дозвољена ако вредност предмета спора побијеног дела правноснажне пресуде не прелази 2.500.000 динара, с тим што је ревизија у привредним споровима увек дозвољена у споровима из члана 394. став 4. тач. 3. и 4. овог закона.

Оспореним Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 111/09), који је ступио на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, односно 29. децембра 2009. године, поред осталог: у Закону о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) у члану 1. реч: „трговачких“ замењена је речју: „привредних“ (члан 1); оспореним чланом 38. измењен је члан 394. наведеног закона, тако да гласи: „Против правноснажне пресуде донесене у другом степену, странке могу изјавити ревизију у року од 30 дана од дана достављања преписа пресуде (став 1). „Ревизија није дозвољена у 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 побијаног дела не прелази динарску противвредност од 100.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе“ (став 2). „Ревизија је увек дозвољена када је то посебним законом одређена“ (став 3); оспореним чланом 51, у члану 486. истог закона став 1. речи: „2.500.000 динара“ замењене су речима: „динарску противвредност од 300.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе“, док је став 2. брисан; оспореним одредбама члана 55. Закона је прописано: „Поступци започети пре ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама овог закона“ (став 1). „Изузетно од става 1. овог члана, о ревизијама изјављеним пре ступања на снагу овог закона одлучиваће Врховни касациони суд у већу састављеном од троје судија, по правилима парничног поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона“ (став 2).

Оспорени Закон је престао да важи 1. фебруара 2012. године, даном ступања на снагу новог Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11).

## VI

Уставом Републике Србије утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим 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 уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2); да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом; (члан 16. став 2) да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, те да се приликом ограничења Уставом зајемчених права не сме задрати у суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); 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, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20); да 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. 2. и 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 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, 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); 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 уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, поступак пред судовима и другим државним органима (члан 97. тачка 2); да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији (члан 143. став 4); да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку (члан 145. 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 (члан 194. став 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).

Чланом 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода утврђено је да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Чланом 13. исте конвенције утврђено је да свако коме

су повређена права и слободe предвиђене у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то да ли су повреде извршила лица која су поступала у службеном својству. Чланом 14. Европске конвенције 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 1. став 1. Протокола уз Европску конвенцију утврђује 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.

## VII

### Оцена уставности чл. 38. и 51. Закона

Изјашњавајући се о томе да ли су оспорене одредбе чл. 38. и 51. Закона довеле у питање смисао и суштину ревизије као ванредног правног лека, Уставни суд оцењује да из наведених одредаба Устава неспорно следи овлашћење законодавног органа да уређујући остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и парнични поступак – односно правила поступка за пружање судске заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних, радних, привредних и других грађанскоправних односа – уреди и систем правних средстава којима се врши контрола законитости судских одлука, а тиме и услове за њихово изјављивање. У парничном поступку постоје редовни и ванредни правни лекови. При томе, за разлику од жалбе која је уставна категорија и која је свакоме зајемчена чланом 36. став 2. Устава, обавеза прописивања тростепеног поступка не проистиче из Устава. Сагласно томе, законско уређивање дозвољености ревизије може трпети ограничења како у погледу врсте спора, тако и висине тужбеног захтева поводом којих се ревизија може изјавити. Слично произилази и из праксе Европског суда за људска права, који се изјашњава да ни члан 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода не приморава државе чланице да успоставе апелационе или касационе судове, а ако их ипак успоставе, онда се таквом суду мора омогућити да може да одлучи о спору који се тиче утврђивања субјективних грађанских права и дужности. Услови за подношење ревизије (*appeal on points of law*) могу, међутим, бити строжи од оних који се траже за подношење жалбе (видети одлуку *EM LINIJA D.O.O. v. Croatia*, представка број 27140/03, одлука од 22. новембра 2007. године, став В 2), односно Европски суд сматра да је легитиман циљ постигнут када се имовински цензус за обраћање Врховном суду повећа како би се избегло претерано оптерећење таквог суда случајевима мање важности (видети *Case of Brualla Gómez de la Torre v. Spain*, представка



број 26737/95, пресуда од 19. децембра 1997, став 36). Слично се тај суд изјашњавао и у неким поступцима против Републике Србије: „Мишљење је Суда да је Врховни суд тежио легитимном циљу и да је постигнута разумна сразмера између употребљених средстава и циља коме се тежило. Посебно, примењени законски праг није представљао неоправдано мешање у право подносиоца на приступ суду. То је био легитиман и разуман процесни захтев, имајући у виду саму суштину улоге Врховног суда да се бави стварима изузетне важности.“ (Видети, на пример, пресуду у предмету Добрић против Србије, представке бр. 2611/07 и 15276/07, пресуда од 21. јуна 2011. године, ст. 51. и 54. и пресуду у предмету Јовановић против Србије, представка број 32299/08, пресуда од 2. октобра 2012. године, став 48). У истом смислу изјаснио се и Уставни суд оцењујући, додуше, одредбу Закона о парничном поступку, која је вредност предмета спора била поставила на износ од 500.000 динара, али је смисао тог образложења остао актуелан и данас: „Према ставу Суда, овакво законско ограничавање могућности приступа Врховном суду кроз утврђену минималну вредност предмета спора представља разумно ограничење прописано у складу са јавним интересом ефикасне судске заштите права и потребе да се поступак пред судовима оконча у разумном року. Осим тога, по оцени Уставног суда, Устав у члану 36. став 2. јемчи дво-степеност поступка у ком се одлучује, тако да је питање ванредних правних средстава законска процесна материја, у чију целисходност Уставни суд не може улазити, сагласно члану 167. Устава.“ (Видети Решење IУ-28/2005 од 30. априла 2009. године).

Стога, иако су Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку, односно оспореним одредбама чл. 38. и 51, биле знатно смањене могућности изјављивања ревизије, Уставни суд је оценио да је правноснажност институт процесног права који је установљен у интересу правне сигурности, а да је приступ суду трећег степена резервисан само за изузетне ситуације. Отуда Уставни суд сматра да наведеним изменама и допунама Закона о парничном поступку право на изјављивање ревизије није постало недоступно, већ мање приступачно. У том смислу, одређивање висине вредности предмета спора као претпоставке за пружање ревизијске заштите и прописивање изузетка од тог правила када је то посебним законом одређено, по оцени Уставног суда, сагласно је с овлашћењима законодавца из члана 97. тачка 2. и члана 99. тачка 7. Устава.

Када је реч о праву на приступ суду, Уставни суд најпре подсећа да приступ суду никако не може значити приступ Врховном касационом суду, односно да, другим речима, право на приступ суду није апсолутно. Приступ највишој судској инстанци свуда је сужен, на различите начине. Као што то произилази из пресуде Европског суда за људска права у случају *Golder*, ограничење права на приступ суду мора бити засновано на закону, мора бити пропорционално како би се на тај начин постигло остварење легитимног циља и не сме да угрози суштину самог права о коме је реч (видети *Case of Golder v. the United Kingdom*, представка број 4451/70, пресуда од 21. фебруара 1975. године, ст. 26–36). Примењујући овај стандард на конкретан



случај оцене уставности оспорених одредаба Закона о парничном поступку, Уставни суд је закључио да је ограничење приступа Врховном касационом суду засновано на закону; да прописивање објективно високог цензуса за изјављивање ревизије није угрозило остварење легитимног циља својом непропорционалношћу, будући да је суштинска позиција Врховног касационог суда да се бави само питањима од изузетне важности, а да је ограничење установљено на предвидив и транспарентан начин из кога је свакоме могло бити јасно на који начин ће се ово ванредно правно средство употребљавати; најзад, да ограничење не угрожава суштину самог права, имајући у виду да се надлежност Врховног касационог суда могла предвидети и другим ванредним правним средствима. Наиме, Закон о парничном поступку, чије су одредбе оспорене у овом уставносудском поступку, предвиђао је још четири ванредна правна средства, при чему су се разлози за изјављивање појединих од тих ванредних правних средстава делимично и преклапали. То су били: директна ревизија (члан 389. Закона о парничном поступку); изузетно дозвољена ревизија по одобрењу апелационог суда (члан 395. Закона о парничном поступку), захтев за заштиту законитости (члан 413. Закона о парничном поступку) и предлог за понављање поступка (члан 422. Закона о парничном поступку).

Када је реч о изузетно дозвољеној ревизији, Уставни суд је имао у виду, најпре, чињеницу да је ова ревизија доступна свакоме, односно да је управо ова ревизија начин да се дође до надлежности Врховног касационог суда, под условом да је потребно да се размотре правна питања од општег интереса, ради уједначавања судске праксе, као и када је потребно ново тумачење права. Са друге стране, Уставни суд је имао у виду и сопствену праксу, у којој је више пута изразио становиште да Закон о парничном поступку није искључивао посебну жалбу против решења којим апелациони суд утврђује да ревизија, изјављена на основу одредбе члана 395. Закона о парничном поступку ради уједначавања судске праксе, није дозвољена. Другим речима, Уставни суд се изјаснио да апелациони суд у таквој ситуацији даје само првостепену оцену о томе да ли постоји потреба да Врховни касациони суд одлучује о ревизији и признао је право подносиоцима жалби да у посебном поступку добијају решење апелационог суда (видети, уместо свих других, Решење Уж-2233/2011 од 17. марта 2011. године). При томе, треба посебно имати у виду да апелациони суд даје само прелиминарну оцену да ли сматра да треба допустити изјављивање ревизије у датој правној ствари, што значи да том оценом Врховни касациони суд није и никако не може бити везан, односно да о питању да ли ће се допустити изузетна ревизија у споровима који завређују интервенцију Врховног касационог суда, у коначном исходу, дефинитивно и у последњој инстанци одлучује управо Врховни касациони суд. Другим речима, то значи да је Врховни касациони суд увек у прилици да сам процени да ли се у конкретном случају ради о изузетно дозвољеној ревизији, односно да ли се ревизијом покрећу правна питања од општег значаја или питања која су од значаја за уједначавање судске праксе или ново тумачење права. Уставни суд, најзад, констатује

да је оспореном одредбом члана 38. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку у ставу 3. члана 394. измењеног Закона уведена одредба према којој је ревизија увек дозвољена када је то посебним законом одређено (а то су ситуације које предвиђају, на пример, Закон о раду, Закон о забрани дискриминације, Породични закон итд), што значи да је право на изјављивање ревизије било објективно проширено у односу на одредбе о ревизији у Закону о парничном поступку које су оспорене у овом уставносудском поступку.

Уставни суд је приликом заузимања оваквог става имао такође у виду и Препоруку број Р (95) 5 Комитета министара Савета Европе од 7. фебруара 1995. године о увођењу и унапређивању жалбених поступака у грађанским и привредним предметима, у којој се државама чланицама Савета Европе препоручује да приликом разматрања мера у вези трећестепених судова треба да узму у обзир да је предмет већ обрађен од стране два суда, те да жалбе трећој судској инстанци треба да буду коришћене само у случајевима који то посебно заслужују, као што су предмети у којима би се постигло ново тумачење права или који доприносе уједначеном тумачењу права или разматрању правних питања од општег интереса (члан 7δ–ц).

Уставни суд је, надаље, размотрио и аргументе који се тичу наводне неуставности оспорених одредаба Закона о парничном поступку, а засновани су на улози Врховног касационог суда у обезбеђивању једнаке примене и тумачења права. Положај Врховног касационог суда дефинисан је Уставом, али тако да Устав садржи само одредбу о томе да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији, те да му је седиште у Београду (члан 143. ст. 4. и 5). Не постоји, другим речима, одредба Устава о улози Врховног касационог суда у обезбеђивању јединствене примене права. Са друге стране, Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, др. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон и 101/11) прописује да Врховни касациони суд има надлежност у суђењу која подразумева: одлучивање о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова Републике Србије и у другим стварима одређеним законом; одлучивање о сукобу надлежности између судова, ако за одлучивање није надлежан други суд, као и о преношењу надлежности судова ради лакшег вођења поступка или других важних разлога (члан 30). Врховни касациони суд, у надлежности изван суђења, утврђује начелне правне ставове ради јединствене судске примене права; разматра примену закона и других прописа и рад судова; именује судије Уставног суда; даје мишљење о кандидату за председника Врховног касационог суда и врши друге надлежности одређене законом (члан 31). Из цитираних законских одредаба произилази да Врховни касациони суд јесте суд који има надлежност у оквиру суђења да одлучује о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова у Републици Србији, као и у другим стварима одређеним законом. При томе, надлежност Врховног касационог суда да уједначава судску праксу, односно да утврђује правне ставове ради јединствене примене права, није његова Уставом дефинисана надлежност, већ надлежност дефинисана Законом о уређењу

судова. Због тога се не може прихватити став да се ревизијским цензусом Врховни касациони суд ограничава у вршењу својих Уставом дефинисаних надлежности, јер Уставом уопште нису дефинисане надлежности Врховног касационог суда. Штавише, надлежност Врховног касационог суда да утврђује правне ставове и схватања ради јединствене судске примене права јесте надлежност дефинисана Законом о уређењу судова, и то као надлежност коју Врховни касациони суд остварује изван суђења, а то значи изван поступка по правним лековима. Није, према томе, неопходно да постоји изјављен правни лек да би се Врховни касациони суд старао о јединственој примени права, јер он ту своју функцију остварује управо изван суђења, а то значи независно од тога да ли је ванредни правни лек уопште изјављен у конкретном предмету. То се првенствено односи на оне ситуације када постоји потреба да највиши суд даје своја правна тумачења о неким спорним питањима, да уједначи судску праксу, као и када се указује потреба да се пружи ново тумачење у односу на конкретну правну ствар, о којој је судска пракса застарела или непримерена. Уосталом, из пресуда Европског суда за људска права које су доношене у односу на Србију произилази да је повреда права на правично суђење била утврђивана као резултат противречне судске праксе унутар истог суда. Та противречна судска пракса, а тиме и повреда права на правично суђење, није настала као последица немогућности странака да стигну пред тадашњи Врховни суд Србије, већ због некоришћења иначе постојећих инструмената за уједначавање судске примене права (као што је, на пример, поступак за решавање спорног правног питања из члана 176. Закона о парничном поступку, који се примењује док је првостепени поступак још увек у току) од стране највишег суда. Другим речима, пресуде Европског суда за људска права показују да је повреда права на правично суђење дошла као резултат погрешног одбијања Врховног суда Србије да реагује по захтеву за решавање спорног правног питања који је поднео првостепени суд, неприхватљивим позивањем на то да су у појединим предметима већ донете одлуке. (Видети, на пример, пресуду „Винчић и други против Србије“, представке број 44698/06 и други, пресуда од 1. децембра 2009. године, ст. 17, 39. и 50). Из тога јасно следи да инструменти за уједначавање судске примене права, попут поступка за решавање спорног правног питања, постоје, али их Врховни суд није увек користио када је то требало да чини.

Уставни суд је, потом, истражио и наводе да су изменом цензуса поводом ревизије иницијатори изгубили право на ревизију коју су стекли у тренутку подношења тужбе тако што су сами дефинисали вредност спора, као и да им је у складу са тим обрачуната висока судска такса. Поводом тога, Уставни суд констатује да се право на изјављивање ревизије не стиче тренутком подношења тужбе, како се погрешно тумаче одредбе Закона о парничном поступку, већ се право на ревизију стиче тренутком доношења правноснажне другостепене пресуде. Из тога следи да се доступност ревизије као ванредног правног лека не може оцењивати у односу на вредност предмета спора коју су одредиле саме

странке у време подношења тужбе, односно која је, уз примену принципа контрадикторности, промењена до закључења главне расправе. Стога, Уставни суд оцењује да, иако је висина цензуса за изјављивање ревизије очигледно била непримерена животном стандарду већине грађана и економским приликама у Републици Србији, та околност, сама по себи, није могла бити од утицаја на оцену уставности оспорених одредаба чл. 38. и 51. Закона о парничном поступку.

У односу на постављено спорно питање о томе да ли је оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона установљена дискриминација по основу имовног стања и локације имовине, те дерогирана права зајемчена чланом 19. и чланом 21. ст. 2. и 3. Устава, чиме је такође ускраћено и право на правично суђење и прво на једнаку заштиту права и на правно средство, из члана 32. и 36. Устава, Уставни суд је оценио да се у овом случају не ради ни о каквој врсти дискриминације по основу имовинског стања. Наиме, чињеница да непокретности по природи ствари имају различиту вредност, између осталог, и у зависности од тога на којој се локацији налазе, значи да се њихови власници не налазе у аналогним ситуацијама, због чега недостаје прва претпоставка за примену теста дискриминације. Другим речима, различит третман подносилаца ревизије, у зависности од тога да ли непокретност на којој имају право својине достиже или не достиже вредност за ревизију, није последица бољег третмана у праву неких лица у односу на лице које сматра да је жртва дискриминације, већ је последица објективно различитог положаја лица чије се позиције упоређују.

Најзад, Уставни суд преузео је задатак да утврди и како се цензус за ревизију одређује у упоредном праву европских држава, а нарочито држава у региону. Ова анализа показала је да износи варирају у распону од 5.000 евра (на пример, у Црној Гори) до 30.000 евра (на пример, у Хрватској) за општи парнични поступак, односно од 16.000 евра (на пример, у Македонији) до 80.000 евра (на пример, у Хрватској) када је реч о привредним споровима. У аустријском праву прописани цензус за ревизију износи 5.000 евра, а у немачком праву 20.000 евра, али је у обема овим државама ревизија редовни, а не ванредни правни лек. Из овог прегледа, дакле, произилази да се у погледу имовинског цензуса за изјављивање ревизије не може ништа посебно закључити из упоредног права, односно да нема сагласности међу државама које су регулисале ово питање у погледу законског уређивања дозвољености ревизије те да не постоји јединствени став у Европи који би могао бити релевантан и за законодавство Републике Србије.

Следом свега наведеног, Уставни суд је закључио да на основу одредбе члана 53. став 4. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), одбије као неоснован захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором из иницијативе поводом које је донето решење о покретању поступка у односу на оспорене одредбе чл. 38. и 51. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, одлучујући као у тачки 2. изреке.

## VIII

## Оцена уставности члана 55. Закона

Поводом одредаба члана 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 55. став 1. Закона, којом је било прописно да ће се поступци започети пре ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона, није имала повратно дејство, јер је том одредбом, као прелазном, било прописано поступање по новом закону у поступцима који су у току, независно од тога да ли је поступак покренут пре или након измене закона, или је поступак настављен након укидања првостепене одлуке, те да тиме нису повређене одредбе члана 197. Устава.

Наиме, Уставни суд констатује да примена новог закона на поступке који су у току представља тренутно дејство закона, док би повратно дејство и ретроактивност значиле примену нове правне норме на окончане правне ситуације. Стога је Уставни суд оценио да је ствар законодавца како ће уредити спровођење неокончаних поступака и да ли ће прописати да се ти поступци заврше по правилима поступка по којем су и почели или по новим правилима. Према преовлађујућем ставу правне теорије, за примену новог или старог закона меродавно је време доношења одлуке; напротив, по досадашњој законодавној пракси, то је било најчешће време подношења тужбе суду. Међутим, за шта ће се законодавац одредити приликом уређивања прелазног режима и поступања у неокончаним поступцима, ствар је законодавца и његове оцене целисходности, што не може бити предмет оцене Уставног суда у смислу члана 167. Устава. Европски суд за људска права изјаснио се такође да тренутна примена прелазних одредби закона јесте допуштена као општи принцип, уколико супротно није изричито прописано (видети *Case of Brualla Gómez de la Torre v. Spain*, представка број 26737/95, пресуда од 19. децембра 1997. године, став 35).

Из свега наведеног, по оцени Суда, произлази да треба, на основу одредбе члана 53. став 4. Закона о Уставном суду, одбити као неоснован захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором из иницијативе поводом које је донето решење о покретању поступка, а у односу на оспорене одредбе члана 55. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, па је одлучено као у тачки 2. изреке.

Међутим, у погледу уставности става 2. члана 55. Закона којим је било прописано да ће о ревизијама изјављеним пре ступања на снагу овог закона одлучивати Врховни касациони суд у већу састављеном од троје судија, по правилима парничног поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона, Уставни суд је оценио да из ове одредбе Закона произлази да је законодавац прекршио уставну забрану повратног дејства закона из члана 197. Устава. Наиме, на странке које нису изјавиле ревизију до 29.

децембра 2009. године, односно до ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, а оспорена другостепена пресуда је донета до тог датума, примењују се одредбе новог Закона којим је вредност за ревизију била вишеструко увећана, што је довело до недозвољеног дејства новог Закона и на односе који су већ били окончани у том тренутку. Такође, оспорена одредба члана 55. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку ставила је у неравноправну позицију једну групу лица у односу на све друге учеснике у поступцима по ревизији, у односу на које је донета другостепена пресуда до овог датума која им је и достављена. Уставни суд понавља, као што је то већ више пута рекао у овој одлуци, да се право на изјављивање ревизије стиче даном доношења другостепене пресуде, па је у складу са начелом забране дискриминације, које гарантује члан 21. Устава, само такво законско уређење прелазног режима изјављивања ревизије, које би све учеснике у поступку ставило у једнаку правну ситуацију у односу на правноснажне пресуде које су донете до 29. децембра 2009. године, а независно од тога када су им оспорене пресуде и уручене.

Стога је Уставни суд оценио да из наведених разлога оспорена одредба члана 55. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, у делу који гласи: „изјављеним пре ступања на снагу овог закона“, у време важења није била у сагласности са Уставом и са потврђеним међународним уговором, па је, у складу са одредбом члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 1. изреке.

## IX

Имајући у виду да Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује оправданост и целисходност појединих законских решења, нити међусобну сагласност одредаба истог закона, као што није надлежан да оцењује ни сагласност тих одредаба са ставовима Врховног суда Србије, нити предлаже „измену закона“, то је Суд, на основу члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, решио као у тачки 3. изреке.

Захтев за доношење привремене мере којом би се обуставило извршење одредаба оспореног Закона Суд је, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио, јер је донео коначну одлуку, те је одлучио као у тачки 4. изреке.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 15), члана 46. тачка 3) и члана 47. тачка 1) Закона о Уставном суду, као и одредаба члана 84. Пословника о раду Уставног суда, донео Одлуку као у изреци.



*\* Поводом Одлуке УЗ-2/2010 од 14. марта 2013. године судије Уставног суда др Боса Ненадић и Каширина Манојловић Андрић су заједнички издвојиле мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 53/13, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

## **ЗАЈЕДНИЧКО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**

**у односу на Одлуку Уставног суда**

**број УЗ-2/2010 од 14. марта 2013. године**

Уставни суд је на седници од 14. марта 2013. године, већином гласова, донео Одлуку УЗ-2/2010 (у даљем тексту: Одлука), којом је: утврдио да одредаба члана 55. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 111/09), у делу који гласи: „изјављеним пре ступања на снагу овог закона“, у време важења, није била у сагласности са Уставом и са потврђеним међународним уговором“ (тачка 1. изреке); одбио захтев за утврђење неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38. и 51. и члана 55. став 1. Закона из тачке 1. (тачка 2. изреке); одбацио захтев за оцену међусобне сагласности одредаба члана 55. Закона из тачке 1. са „основним начелима“ истог закона и тих одредаба са ставом Врховног суда Србије утврђеним на седници од 5. октобра 2005. године, као и захтев за „измену закона“ (тачка 3. изреке); одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 55. Закона из тачке 1. (тачка 4. изреке). Иако смо гласале против Одлуке у целини, у овом издвојеном мишљењу навешћемо разлоге због којих се нисмо сагласиле са тим да Уставни суд одбије захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38. и 51. оспореног Закона, којима је повећан цензус за изјављивање ревизије у парничном поступку.

Одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) уређена су правила поступка за пружање судске правне заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних, радних, трговачких, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, осим спорова за које је посебним законом предвиђена друга врста поступка (члан 1). Окосницу одлучивања у парничном поступку одувек су чинили имовинскоправни спорови у којима се одлучује о тужбеним захтевима који се односе на: утврђење права својине и других стварних права на непокретностима, утврђење ништавости, поништај или раскид уговора који имају за предмет непокретности, закупне односе на стану у приватној или државној својини, предају непокретних или покретних ствари, извршење неке друге чинидбе, новчана потраживања на име накнаде штете, стицање без основа итд. Против одлуке донете у парничном поступку странке имају право на жалбу и на ванредне правне лекове прописане Законом.

Ревизија је ванредни правни лек којим парничне странке могу оспоравати пресуде другостепених судова донете поводом жалби против пресуда првостепених судова, као и решења другостепених судова којима је поступак правоснажно завршен. До 1977. године ревизија је била редовни правни лек, а од тада постаје најзначајнији ванредни правни лек у парничном поступку. Ради се, дакле, о устаљеном законском институту нашег правног поретка о коме је увек одлучивао највиши суд у Републици Србији – најпре Врховни суд Србије, а од 1. јануара 2010. године Врховни касациони суд.

Законске претпоставке за подношење ревизије у грађанскоправним споровима су од 1977. године до данас мењане више пута. Заједничко за ове измене је све веће ограничавање права на изјављивање ревизије, које се огледа у сужавању разлога за ревизију, повећању ревизијске суме (цензуса) у имовинскоправним споровима и смањивању броја спорова у којима је ревизија увек дозвољена без обзира на вредност предмета спора. Уколико се посматрају само измене ревизијског цензуса у имовинскоправним споровима у општем парничном поступку у периоду од 1998. до 2009. године, може се констатовати: да је према Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени лист СРЈ“, број 12/98) ревизијска сума морала да пређе износ од 15.000 динара, а према Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени лист СРЈ“, број 3/02) износ од 300.000 динара; да је Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) тај износ повећан на 500.000 динара, а оспореном одредбом члана 38. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 111/09 – у даљем тексту: Закон) прописан је износ од 100.000 евра у динарској противвредности. Оспореним чланом 51. Закона ревизијски цензус је у привредним споровима са 2.500.000 динара повећан на износ од 300.000 евра у динарској противвредности. За непуних пет година ревизијски цензус у општем парничном поступку повећан је двадесетоструко, а у привредним споровима за дванаест пута. У државама у региону, како се то у Одлуци наводи, цензус за ревизију варира од 5.000 евра у Црној Гори до 30.000 евра у Хрватској, док у Аустрији износи 5.000 евра, а у Немачкој 20.000 евра. За разлику од судија Уставног суда које су гласале за Одлуку и из ових показатеља нису могли „ништа посебно закључити“, ми смо закључиле да је ревизијски цензус у Републици Србији у кратком временском периоду битно повећан и да је вишеструко већи него у економски јачим и богатијим земљама у региону, али и у земљама чланицама Европске уније Аустрији и Немачкој, што, по нашем мишљењу, само по себи, отвара и бројна уставноправна питања, посебно имајући у виду да се Република Србија у члану 1. Устава дефинише као држава заснована на владавини права и социјалној правди.

Неспорно је да право на правно средство из члана 36. став 2. Устава, пре свега, гарантује двостепеност у одлучивању о правима и обавезама кроз право на жалбу, док су ванредна правна средства у домену законодавне политике. Приступ парничних странака највишој судској инстанци је свуда ограничен, па је такав случај и у Републици Србији. Нема сумње

да законско уређивање дозвољености ревизије може трпети ограничења – како у погледу разлога за њено изјављивање, тако и у погледу врсте спора, као и висине тужбеног захтева поводом кога се ревизија може изјавити. Међутим, никако се не можемо сагласити са ставовима изнетим у Одлуци „да је приступ суду трећег степена резервисан само за изузетне ситуације“, да оспореним изменама и допунама Закона „право на изјављивање ревизије није постало недоступно, већ мање приступачно“ и да је то „сагласно са овлашћењима законодавца из члана 97. тачка 2. и члана 99. тачка 7. Устава“.

Наведени ставови изложени су у Одлуци након интерпретирања ставова из четири пресуде Европског суда за људска права и једне одлуке Уставног суда. У наведеним пресудама Европски суд се изјаснио да услови за подношење ревизије могу бити строжи од оних који се траже за подношење жалбе, да је легитимни циљ постигнут када се имовински цензус повећа како би се избегло претерано оптерећење највишег суда случајевима мање важности, те да Врховни суд треба да се бави стварима изузетне важности. Сви ови ставови Европског суда, по нашем мишљењу, не могу да буду тумачени тако како је то у Одлуци учињено – да је приступ суду трећег степена резервисан само за изузетне ситуације. Наиме, није спорно да ревизијски суд не треба да се бави случајевима мање важности, али се случајеви веће или изузетне важности не могу поистоветити са поступањем суда трећег степена само у изузетним ситуацијама. Имовински спорови од егзистенцијалног значаја за странке, као што нпр. могу бити спорови о праву својине или другим стварним правима на зградама, пословним просторијама, становима или грађевинском земљишту, спорови за исељење из стана, спорови за извршење трговинских уговора велике вредности који могу довести до стечаја привредног друштва и сл., несумњиво представљају спорове од велике, па и изузетне важности за правне субјекте, иако можда нису настали у изузетним ситуацијама. Али, чак и када су у питању спорови велике, односно изузетне важности, оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона ревизија није допуштена ако у имовинским споровима у општем парничном поступку вредност предмета спора не прелази износ од 100.000 евра, а у привредним споровима износ од 300.000 евра. При томе, треба имати у виду да се ревизијски цензус не односи на укупну вредност предмета спора, него само на побијани део другостепене пресуде. И поред наведеног, већина судија је закључила да право на изјављивање ревизије није постало недоступно, већ мање приступачно. Питамо се коме је то право приступачно у земљи у којој је око 30% радно способног становништва без запослења, у којој је просечна плата запослених око 400 евра месечно и у којој већина грађана у току целог радног века не може да заради износ који представља ревизијски цензус. Такође се поставља питање и која имовинска добра могу уживати заштиту у ревизијском поступку ако цена станова површине 60 м<sup>2</sup> у већини места у Србији не прелази износ од 50.000 евра, а правична накнада за ар пољопривредног земљишта која се исплаћује власницима у поступку експропријације најчешће представља динарску противвредност од 100 евра. С обзиром на висину спорних ревизијских цензуса, сам по себи, намеће се одговор да је

приступ суду највишег степена постало право и привилегија богатих, односно сликовито речено речником Одлуке – само оних изузетних. Следом наведеног, сматрамо да се за право на изјављивање ревизије прописано оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона никако не може рећи да је мање приступачно него раније, већ да је приступачно малом броју грађана и привредних субјеката, а да је за већину у потпуности неприступачно. Тржишне вредности стварних права на непокретностима у Србији, а то је ноторно, не зависе само од површине, квалитета градње и опремљености, него у највећој мери од места у коме се налазе, тако да непокретности истих карактеристика у Београду и Сурдулици или Зајечару могу имати вишеструко различиту тржишну вредност. Чак ни право својине на згради или стану површине 100 м<sup>2</sup> у Београду неће увек уживати правну заштиту пред судом трећег степена у зависности од тога на којој се ближој локацији налази, а камоли у неком мањем граду или селу у Србији. Зато се у потпуности слажемо са проф. др Весном Ракић Водинелић која је у писаном мишљењу, боље рећи, свестраној анализи института ревизије за Консултативни састанак у Уставном суду поводом спорних уставноправних питања у овом предмету, поред осталог, навела: „У томе је опасност превисоко постављене ревизијске суме, о којој законодавац није водио рачуна, чиме је озбиљно довео у питање не само апстрактну правну једнакост, већ и право сваког на једнаку правну заштиту без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава. Уједно, тиме се доводи у питање право на једнакост правне заштите пред судовима из члана 36. став 1. Устава. Мора се имати у виду и то да тржишна вредност није исто што и егзистенцијална вредност одређеног субјективног права, поготово када је реч о стварном праву на непокретностима. Ризик превисоке ревизијске суме није само правна несигурност, већ и правна неједнакост узрокована личним својствима, као што је место пребивалишта и имовинско стање. А, таква је забрањена чланом 21. став 3. Устава.“

У вези са изложеним, споран је и закључак из Одлуке да је пружање ревизијске заштите оспореним Законом уређено сагласно законским овлашћењима законодавца из члана 97. тачка 2. Устава. Морамо да истакнемо да овлашћења законодавца да, на основу члана 97. Устава, законом уређује одређене области и односе нису неограничена и безобална. У противном, свако законско решење (па и неуставно) би се могло правдати одређеном законодавном политиком или целисходношћу у чију се оцену Уставни суд не може упуштати. Међутим, законодавна политика је омеђена самим Уставом, и то, пре свега, његовим основним начелима и гаранцијама људских и мањинских права и слобода. Једно од основних начела у области људских и мањинских права и слобода утврђено је чланом 20. Устава и односи се на ограничења људских и мањинских права. Према члану 20. став 1. Устава, 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 суштинску зајемченост права. Да би ограничење путем ревизијске суме било уставно, сви цитирани услови морају бити испуњени кумулативно.

Уставни суд је у свом Решењу IY-28/2005 од 30. априла 2009. године, навео следеће: „Према ставу Суда, овакво законско ограничење могућности приступа Врховном суду кроз утврђену минималну вредност предмета спора представља разумно ограничење прописано у складу са јавним интересом ефикасне судске заштите права и потребе да се поступак пред судовима оконча у разумном року“. Уставни суд је овакав став заузео када је оцењивао одредбу Закона о парничном поступку којом је ревизијска сума била прописана у износу од 500.000 динара. Исту ревизијску суму имао је у виду и Европски суд за људска права када се у предмету Добрић против Србије изјаснио да је „то био легитиман и разуман процесни захтев, имајући у виду саму суштину улоге Врховног суда да се бави стварима изузетне важности“. Међутим, никако не можемо да се сложимо са тим да је било легитимно да се након мање од пет година ревизијска сума двадесетоструко повећа у општем парничном поступку, а за дванаест пута у привредним споровима. Надлежност Врховног касационог суда да се стара о јединственој примени права и његова суштинска позиција највишег суда који се бави питањима од изузетне важности не разликује се од надлежности и позиције коју је имао Врховни суд Србије до 31. децембра 2009. године. У периоду од 2004. до 2009. године нису се променили ни број ванредних правних средстава, нити разлози за њихово изјављивање. Једино што се у међувремену променило је економска моћ грађана која се није повећала већ смањила, што додатно указује на недостатак објективног разлога за енормно повећање ревизијске суме. Стога сматрамо да није постојао легитимни циљ којим се може правдати овакво, по нашем мишљењу, непропорционално и неразумно ограничење права на изјављивање ревизије.

У Одлуци постоји покушај да се прописано ограничење права на ревизију правда постојањем других ванредних правних средстава која су у надлежности Врховног касационог суда и чијом применом се, по мишљењу већине судија, остварује његова улога, а посебно постојањем тзв. изузетно дозвољене ревизије. Када је у питању изузетно дозвољена ревизија предвиђена чланом 395. Закона о парничном поступку, морамо да истакнемо да она није „доступна свакоме“, како се у Одлуци наводи. За разлику од ревизије прописане оспореним чл. 38. и 51. Закона која представља овлашћење странака, ревизија прописана чланом 395. Закона о парничном поступку не представља овлашћење странке, већ дискреционо право суда и због тога се у теорији најчешће назива „ревизија по допуштењу“. Оцену о допуштености даје Апелациони суд, с тим што Врховни касациони суд том оценом није везан, него сам процењује да ли је потребно да се по поднетој ревизији размотре правна питања од општег интереса, уједначи судска пракса или да ново тумачење права. Имајући у виду бројне уставне жалбе којима су пред Уставним судом оспорене одлуке Врховног касационог суда донете по тзв. изузетно дозвољеној ревизији, слободне смо да закључимо да до сада ово правно средство није испунило свој законом утврђени циљ, нити може бити оправдање за ограничење ревизије у њеном традиционалном значењу и функцији. Директна ревизија прописана чланом 389. Закона о парничном



поступку, пак, представља жалбу изјављену Врховном касационом суду против пресуде донете у првом степену против које је иначе дозвољена ревизија. Захтев за заштиту законитости се, према члану 417. Закона о парничном поступку, може подићи само због једне битне повреде одредаба парничног поступка, и то оне прописане чланом 361. став 2. тачка 5. истог закона, што је један од основних разлога да се, и према ставу Уставног суда и према ставу Европског суда за људска права, сматра неделотворним и неефикасним правним средством. Најзад, предлог за понављање поступка се, у складу са чланом 425. став 1. Закона о парничном поступку, увек подноси суду који је донео одлуку у првом степену, те се не може сматрати ванредним правним леком којим се остварује улога Врховног касационог суда. На основу изложеног, за нас је неприхватљив закључак већине судија изражен у Одлуци „да ограничење не угрожава суштину самог права, имајући у виду да се надлежност Врховног касационог суда могла предвидети и другим ванредним правним средствима“.

Сматрамо да у овом уставносудском спору остаје основно питање да ли је ревизија против пресуде, под условима прописаним оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона, ефикасно правно средство за обезбеђење оне улоге коју има Врховни касациони суд, а коју немају нижестепени судови – обезбеђење јединствене примене и тумачење права на целој територији Републике Србије. Морамо да закључимо да није, јер Врховни касациони суд објективно може обављати ову своју улогу у малом броју правних ствари у којима се, по правилу, не постављају питања која су од суштинског и егзистенцијалног значаја за већину грађана и привредних субјеката. На посебан значај ревизије, и то у време када је она била редовни правни лек, указивао је још проф. др Боровоје Познић, који је истицао следеће: „Значај овог правног лека лежи у томе што он представља средство за обједињавање судске праксе. Заузимајући поводом ревизије став по једном правном питању врховни суд, као суд трећег степена, утиче фактичким ауторитетом своје одлуке на ниже судове, тако да они тај став редовно прихватају. Да би он тај свој задатак успешно остварио, потребно је да често долази у прилику да своје схватање изрази. Ревизија, као правни лек који стоји на располагању странци, представља најпогоднији пут којим се правна питања износе пред врховне судове“.<sup>13</sup>

Неуједначена судска пракса на територији целе државе представља ризик за уставну гаранцију права на правну сигурност правних субјеката, што, по мишљењу проф. др Весне Ракић Водинелић, са којим се у потпуности слажемо, доводи у питање одредбу члана 20. став 2. Устава. У свом консултативном мишљењу она наводи следеће: „Начело правне сигурности би се могло дефинисати као право сваког да не буде неуставно и незаконито стављен у неповољнији материјални и процесни положај, после правоснажно окончаног поступка пред правосудним органима. Овај принцип није на општи начин уређен Уставом. Може се рећи да он заправо представља скуп начела која за основу имају принципе правне једнакости, јединства правног

13 Вид: Др Боровоје Познић, Грађанскопроцесно право, 1976, Београд, стр. 323.



подручја и законитости. Основ овог начела лежи у принципу владавине права (члан 3. Устава). Битно је нагласити да сваки судски поступак може за последицу имати стављање странке у неповољнију материјалноправну и процесноправну ситуацију у односу на ону која је претходила судском поступку. Али, такав њен положај не сме бити последица незаконитог рада надлежног суда. Ако ВКС не може ефикасно да утиче на правну сигурност контролом законитости рада нижих судских инстанци, терет постизања правне сигурности биће пребачен искључиво на Уставни суд.“

По нашем мишљењу, повећањем цензуса за изјављивање ревизије оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона дерогирана је Уставом и законом утврђена улога Врховног касационог суда, а то је у овом случају утицало и на уставни положај Уставног суда. Наиме, Уставом није изричито утврђена надлежност Врховног касационог суда јер то и није уставна материја, али је чланом 143. став 4. Устава одређено да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији, из чега произлази да је тај суд првенствено позван да се стара о једнакој заштити права пред судовима које се јемчи одредбама члана 21. ст. 1. и 2. и члана 36. став 1. Устава. Одредбама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11 и 101/11) прописано је да Врховни касациони суд одлучује о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова Републике Србије и у другим стварима одређеним законом (члан 30), као и да утврђује начелне правне ставове ради јединствене судске примене права (члан 31).

Важно је истаћи да се након ступања на снагу оспорених одредаба чл. 38. и 51. Закона, којима се могућност за изјављивање ревизије битно смањила, у великој мери повећао број уставних жалби против другостепених судских одлука, а посебно број жалби којима се указује на повреду права на правну сигурност као гаранције права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, као и на повреду права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава. Подаци из Прегледа рада Уставног суда нас упозоравају да је у 2009. години у овом суду примљено 2.843 уставне жалбе, у 2010. години 5.555, у 2011. години 6.928, а у 2012. години 10.069 уставних жалби. У току 2012. године за 10 пута је повећан број одлука којима је утврђена повреда права на правично суђење (1.451) у односу на 2011. годину. Посебно је карактеристично да је у 2012. години изразито повећан (за 204 пута) број одлука којима је утврђена повреда права на једнаку заштиту права (1.024). Ови подаци несумњиво указују на то да се услед немогућности приступа Врховном касационом суду странке обраћају уставном жалбом Уставном суду, очекујући да овај суд осигура јединствену примену закона и равноправност грађана, а што је основна улога Врховног касационог суда, коју он очигледно није у могућности да оствари, између осталог, и због ограничења права на изјављивање ревизије. Тиме се, нема спора, поткопава поверење јавности у редовно судство, јер највиши суд није у прилици да обезбеди правну сигурност кроз једнаку заштиту права физичких и правних лица која се налазе у истој или битно сличној чињеничној и правној ситуацији у оним случајевима у којима су нижестепени

судови донели различите одлуке и изразили противречне правне ставове. То истовремено доводи до затрпавања Уставног суда уставним жалбама, које га, са једне стране, претварају у својеврстан ревизијски суд, а које му, са друге стране, онемогућавају да у пуном капацитету остварује своје уставне надлежности.

И, да закључимо. Ревизија прописана оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона, по нашем мишљењу, не може се сматрати ефикасним правним средством. Нелегитимно и непропорционално ограничење овог правног средства има читав низ последица које се првенствено огледају у неједнакој законској заштити права правних субјеката пред судовима, а као крајњу консеквенцу има поремећај уставних надлежности између Уставног суда и Врховног касационог суда, јер законски оквир одређен оспореним одредбама не омогућава највишем суду да осигурава јединствену примену закона и једнаку заштиту права правних субјеката пред редовним судовима на целој територији Републике Србије, у складу са својом основном надлежношћу, већ је тај задатак, противно Уставу, пренет на Уставни суд, чиме се ремете његов уставни положај и улога.<sup>14</sup>

Судије Уставног суда:  
Катарина Манојловић Андрић  
др Боса Ненадић

**Закон о планирању и изградњи**  
(„Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11)  
– члан 109. став 1.

Престанак права коришћења земљишта лицима којима је до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи дато грађевинско земљиште у државној својини ради изградње, а то право коришћења нису уписала у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима – без обзира што поступак уписа спроводи државни орган и што од његове ажурности зависи да ли ће право бити уписано у одређеном року – остваривање права не може зависити од ефикасности поступања органа.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 109. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) није у сагласности са Уставом.

<sup>14</sup> У основи то је био и главни разлог због кога је Уставни суд Хрватске својом Одлуком УП/1569/2004 својевремено укинуо одредбу Закона о парничном поступку којом је било прописано да странке могу поднети ревизију против другостепене пресуде ако вредност предмета спора побијаног дела пресуде прелази 100.000,00 куна (око 35.000 евра).

## Образложење

Поводом већег броја иницијатива за покретање поступка за оцену уставности више одредаба Закона о планирању и изградњи наведеног у изреци, Уставни суд је на седници одржаној 26. септембра 2012. године, донео Решење IУз-233/2009 којим је покренуо поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 109. став 1. Закона, којом је предвиђено да лица којима је, до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), дато на коришћење грађевинско земљиште у државној својини ради изградње, а која то право коришћења нису уписала у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима, престаје право коришћења. Уставни суд је оценио да се основано може поставити питање уставности одредбе члана 109. став 1. Закона у случајевима када до дана ступања на снагу ове одредбе Закона, поступак уписа права коришћења у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима, који је започео, није правноснажно и окончан, будући да оспорена одредба Закона престанак права коришћења безусловно везује за околност да „лица нису уписала“ право у јавну књигу, иако се ради о поступку који спроводи надлежни орган јавне власти на начин прописан законом којим се уређује упис права на непокретностима. С обзиром на то да престанак права коришћења повлачи и престанак могућности за коришћење других права везаних за својство титулара тог права, као што је и остваривање права на конверзију под условима прописаним законом, лице чије право без његове кривице није уписано, било би лишено могућности да под једнаким условима остварује и право да захтева конверзију, што би имало за последицу повреду уставног начела о правној једнакости и праву на једнаку правну заштиту без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије, као и права на мирно уживање имовинских права стечених на основу закона, зајемченог одредбом члана 58. став 1. Устава.

Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини. Како Народна скупштина није у остављеном року, а ни накнадно, доставила одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – УС), наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 109. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) уређен престанак права коришћења на грађевинском земљишту, тако што је оспореним ставом 1. овог члана Закона прописано да лица којима је, до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), дато на коришћење грађевинско земљиште у државној својини ради изградње, а која то право коришћења нису уписала у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима, престаје право коришћења. Преосталим одредбама оспореног члана 109. Закона предвиђено је: да поступак за утврђивање престанка права коришћења покреће по службеној дужности јавно правобранилаштво, односно други

орган који заступа јединицу локалне самоуправе, на чијој територији се налази предметно земљиште (став 2), да решење којим се утврђује престанак права коришћења доноси орган надлежан за имовинскоправне послове јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази предметно земљиште и да се на ово решење може изјавити жалба министарству надлежном за послове финансија, у року од 15 дана од дана достављања решења (ст. 3. и 4), да се правноснажно решење којим се утврђује престанак права коришћења објављује у службеном гласилу надлежне јединице локалне самоуправе (став 5).

Уставом Републике Србије 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) и да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1).

У циљу целовитог сагледавања спорних питања која су се појавила у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и одговарајуће одредбе Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 18/10), којима се уређује упис права на непокретностима, па и права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини. Тако је наведеним Законом, између осталог, прописано: да је катастар непокретности основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима, а да је непокретност која се, у смислу овог закона, уписује у катастар непокретности, поред осталих непокретности утврђених у члану 4, и земљиште (катастарске парцеле пољопривредног, шумског, грађевинског и другог земљишта (члан 4. став 1. и став 2. тачка 1)); да је за стручне послове (у даљем тексту: геодетски радови) и послове државне управе из члана 1. овог закона надлежан Републички геодетски завод (члан 8. став 1); да су делокруг Завода геодетски радови и послови државне управе који се, поред осталог, односе на оснивање, обнову и одржавање катастра непокретности (члан 10. тачка 3)); да се својина и друга стварна права на непокретностима стичу, преносе и ограничавају уписом у катастар непокретности (конститутивност уписа), а престају брисањем уписа (члан 60. став 1); да је ималац права на непокретности обавезан да поднесе захтев за упис непокретности и права својине у катастар непокретности (члан 61. став 2); да су врсте уписа у катастар непокретности, између осталог, упис непокретности и упис стварних права (члан 73. тач. 1) и 2)); да је упис стварних права – упис којим се стичу, преносе, ограничавају или престају право својине и друга стварна права на непокретностима (члан 74); да се у катастар непокретности уписује, поред осталог, и право коришћења на непокретностима (члан 77); да су промене у поступку одржавања катастра непокретности, у смислу овог закона, промене на непокретностима и стварним правима на њима, настале, поред осталог, и променом која се односи на стицање, пренос, ограничење и престанак стварног права или држаоца непокретности (члан 114. став 1. тачка 10)); да је ималац права на непокретности дужан да у року од 30 дана од настанка промене, поднесе захтев за провођење промене Заводу (члан 117. став 1); да се захтев за упис подноси у писаном облику (члан 123. став 1); да се захтев усваја и дозвољава упис, кад су испуњени услови прописани овим законом,

и кад је захтев у складу са садржином поднесене исправе, као и да се о упису одлучује решењем (члан 126. ст. 1. и 4). Одредбама члана 128. Закона прописано је да се упис у катастар непокретности врши даном доношења решења којим је упис дозвољен, уз упис по службеној дужности забележбе ради чињења видљивим да решење о упису није коначно (став 1), да се упис врши и на основу другостепеног решења којим се дозвољава упис или на основу судске одлуке из управног спора, даном пријема другостепеног решења, односно судске одлуке (став 2) и да се под уписом, у случајевима из ст. 1. и 2. овог члана, подразумева и брисање права на непокретности, као и брисање уписа извршеног првостепеним решењем које је поништено (став 3). Значи, Законом о државном премеру и катастру предвиђена је обавезност уписа стварних права на непокретности, па и права коришћења на грађевинском земљишту, по захтеву имаоца овог стварног права, у поступку утврђеном наведеним Законом, који спроводи надлежни орган јавне власти. Законом је такође одређено конститутивно дејство уписа права коришћења у катастар непокретности, што значи да се право не може стећи без уписа, независно од тога што постоји одређени правни основ за његово стицање. Коначно, Законом је уређен поступак уписа који води надлежан орган државне управе, при чему се упис врши даном доношења првостепеног решења којим је упис дозвољен, а постаје правно перфектно правноснажношћу тог решења.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је уставност законског решења по коме се губитак раније стеченог права коришћења грађевинског земљишта у државној својини чини зависним од ефикасности одлучивања надлежног државног органа у поступку стицања одређеног права, била предмет оцене Уставног суда у предмету УЗ-74/2010. Наиме, Одлуком Уставног суда УЗ-74/2010 од 9. септембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 64/10) утврђено је да одредба члана 104. став 4. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, др. 72/09 и 81/09), којом је било прописано да ако се у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона не конвертује право коришћења у право својине, надлежни орган по службеној дужности утврђује престанак права коришћења у складу са одредбама овог закона и утврђује право својине у корист јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази предметно земљиште, није у сагласности са Уставом.

Уставни суд је у наведеној одлуци, између осталог, оценио „да се прописивањем рока од годину дана од ступања на снагу Закона, у коме право коришћења престаје по сили закона зато што није извршена конверзија овог права у право својине лица које је било носилац права коришћења, без обзира да ли је то лице и када поднело захтев за конверзију, повређује Уставом зајемчено право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Ово из разлога што од лица које је носилац раније стеченог права коришћења земљишта, а које по Закону има право да стекне право својине уместо права коришћења, зависи само да ли ће и када поднети захтев за конвертовање права коришћења, а не и када ће о том захтеву бити правноснажно одлучено.

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

Полазећи од става који је Уставни суд изнео у наведеној одлуци, као и да се оспореном одредбом члана 109. Закона престанак законски стеченог права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини, као и у одредби члана 104. став 4. Закона, чини зависним од тога да ли је надлежни државни орган окончао поступак стицања одређеног права у прописаном року, односно у конкретном случају, извршио упис права коришћења на земљишту у катастар непокретности пре ступања на снагу оспореног члана 109. Закона, без обзира на то што је ималац наведеног права поднео благовремен и уредан захтев за упис, као и да се престанком права коришћења његов титулар лишава могућности да под једнаким условима оствари право да захтева конверзију права коришћења у право својине на земљишту, Уставни суд је утврдио да се, из изнетих разлога, оспореном одредбом члана 109. став 1. Закона повређују право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, зајемчено чланом 58. став 1. Устава, и начело једнакости свих пред Уставом и законом и једнаке законске заштите без дискриминације, утврђено одредбама члана 21. ст. 1. и 2. Устава, те је одлучио као у изреци.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 109. став 1. Закона о планирању и изградњи, наведеног у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.



**Закон о парничном поступку**  
**(„Службени гласник РС“, број 72/11)**  
**– члан 85. ст. 1. и 2. и чл. 494. до 505.**

Адвокат као обавезни пуномоћник странке у парничном поступку. Квалитет правних норми којима се уређује посебан поступак заштите колективних права, са становишта стандарда Европског суда за људска права.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредбе члана 85. став 1. у делу који гласи: „који мора да буде адвокат“ и став 2. и чл. 494. до 505. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11), нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Уставни суд је Решењем IУз-51/2012 од 6. децембра 2012. године, поводом већег броја иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 85. ст. 1. и 3, члана 170. ст. 1. и 4, члана 193. и чл. 494. и 500. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11), а након пријема мишљења Народне скупштине о достављеним иницијативама, покренуо поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 85. став 1. у делу који гласи: „који мора бити адвокат“ и чл. 494. до 505. Закона, док је остале иницијативе одбацио као неприхватљиве, јер разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка, зато што су биле очигледно неосноване, или зато што за њих није био надлежан. Сагласно наведеном, истим решењем одбачени су и захтеви за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу ових одредаба Закона.

Наведено решење је 16. јануара 2013. године достављено Народној скупштини ради давања одговора, на основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС).

После доношења овог решења, Суду су поднете две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности члана 85. Закона. У иницијативи којом је оспорена уставност одредбе члана 85. став 1. Закона изнета је тврдња да се овом оспореном одредбом у потпуности „одузима право свакоме на слободу воље и на слободу избора ко ће га заступати... и укида претходно већ једанпут достигнути ниво људских права“. Оцена уставности је тражена

у односу на члан 20. ст. 1. до 3. Устава. Иницијативом којом је оспорена одредба члана 85. став 2. Закона, којом је прописано да правна лица заступа дипломирани правник са положеним правосудним испитом, истиче се да је та одредба дискриминаторна, будући да се за заступање правног лица захтева квалификација која је неопходна за посао судије и адвоката, а да се тиме угрожава право на рад као и право на образовање, с обзиром на то да се сужава круг лица која се могу бавити заступањем, „чиме се статус и положај дипломираног правника своди на лаика“.

Будући да Народна скупштина поводом наведеног решења о покретању поступка није доставила одговор, Уставни суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак и у спроведеном поступку утврдио следеће:

Одредбама члана 85. ст. 1. и 2. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11) прописано је: „Странке могу да предузимају радње у поступку лично или преко пуномоћника, који мора да буде адвокат.“ (став 1); „Изузетно од става 1. овог члана, пуномоћник правног лица може бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом, који је стално запослен у том правном лицу.“ (став 2).

Тиме што је у члану 85. став 1. Закона утврђено да странку која сама не жели или не може да предузима радње у судском поступку мора заступати адвокат, што значи од самог почетка првостепеног поступка, за Суд се поставило питање да ли се на овај начин ограничава приступ странке суду.

Уставни суд је доносећи наведено решење о покретању поступка од 6. децембра 2012. године, а полазећи од разлога оспоравања ове одредбе Закона изнетих у иницијативама, те мишљења Народне скупштине на наводе из иницијатива, оценио да се основано поставља питање сагласности одредбе члана 85. став 1. у делу: „који мора да буде адвокат“ Закона о парничном поступку са уставним гаранцијама из члана 4. став 1, члана 21. став 2, члана 32. став 1, члана 36. и члана 67. Устава, те потврђеним међународним уговором. Ово стога што је Народна скупштина, одредбама члана 97. тачка 2. и члана 99. тачка 7. Устава, овлашћена да законом уреди остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и парнични поступак, односно правила поступка за пружање судске правне заштите по којима се поступа и одлучује у парницама за решавање спорова насталих поводом повреде права личности и спорова из породичних, привредних, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, осим спорова за које је посебним законом прописана друга врста поступка. Међутим, Уставни суд налази да, иако је у оквиру овог овлашћења садржано и овлашћење законодавца да уређујући судски поступак пропише начин заступања странака у поступку, држава приликом уређивања ових питања има одређену слободу уређивања, али не и апсолутно и неограничено право, већ је законодавац ограничен Уставом, односно основним уставним принципима на којима се темељи правни поредак. Стога је Уставни суд, имајући у виду да је Уставом утврђено да је Република Србија, поред осталог, 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 свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације (члан 21. став 2), да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1), те да се јемчи једнака заштита права пред судовима (члан 36. став 1), нашао да странке имају право на једнаку правну заштиту, да поступак у коме се пружа правна заштита мора бити правичан, што обухвата могућност остваривања права на приступ суду, права на независан и непристрасан суд, процесну равноправност и једнакост странака у коришћењу процесних средстава. Уставни суд је, такође, имао у виду да ни Устав ни Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода изричито не помињу право на приступ суду, али да је ово право неодвојиво од права на правично суђење, и да је Европски суд за људска права у случају *Golder и прошив Уједињеној Краљевској* (представка 4451/70) изразио став да је право на приступ суду укључено у гаранције у члану 6. став 1. наведене конвенције и да то право не сме бити условљено или отежано. Осим тога, Суд је имао у виду да Европски суд за људска права у пракси право на приступ суду везује за ниже судске инстанце и првостепени поступак, док стоји на становишту да се приступ највишој судској инстанци може сузити на различите начине, али се и тада води рачуна о односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права, те да ли је оно неопходно, тј. у сврху коју Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Такође, Уставни суд је констатовао да је управо прихватајући такво становиште овај суд у више својих одлука (нпр. у Решењу број IY-28/2005 од 30. априла 2009. године, Решењу број IYз-824/2010 од 28. маја 2010. године, Одлуци број IY-181/2005 од 28. септембра 2006. године и у Решењу број IY-910/2010 од 18. марта 2012. године) стао на становиште да се прописивањем да странку мора заступати адвокат у поступку по ванредним правним средствима, или пред највишим судом у Републици, не ограничавају грађани у заштити својих права, већ се захтевом за стручним заступањем, због сложености поступка, важности спора и ефикасности суђења пред највишим судом, штите права странака за чију заштиту је неопходно стручно правно знање и искуство, чиме се омогућава да се о правима и обавезама странака одлучи делотворно и у разумном року.

Стога је Уставни суд, имајући у виду да је чланом 4. став 1. и чланом 194. став 1. Устава утврђено да је правни поредак јединствен, а да закон из члана 67. став 3. Устава, којим би се одредило кад је правна помоћ бесплатна и којим би на целовит начин било уређено ово питање није донет, нашао да се основано поставља питање да ли се ограничењем из члана 85. став 1. Закона у парничном поступку према коме странке могу да предузимају радње у поступку лично или преко пуномоћника, који мора да буде адвокат,

у делу који гласи: „који мора да буде адвокат“, нарушава начело једнакости у остваривању права на приступ првостепеном суду, странци која сама не предузима радње у поступку из ма ког разлога, као једног од елемената права на правично суђење и права на једнаку заштиту права, гарантованих у одредбама чл. 32. и 36. Устава и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно да ли право на приступ суду по својој природи подразумева и слободу сваке странке у поступку пред првостепеним судом да изабере не само да ли ће је, већ и ко ће је заступати у том поступку.

Код одговора на ово питање, Уставни суд је имао у виду да је чланом 85. Закона регулисана постулативна способност и вољно заступање странака у парници и да је одредбама овог члана задржан принцип необавезног двојног заступања странке у парничном поступку и призната постулативна способност парнично способним странкама. Међутим, законодавац је одступио од ранијег решења према коме је пуномоћник странке могло да буде свако пословно способно лице, под условом да се не бави надриписарством. Закон је искључио, односно код правних лица ограничио, могућност да овлашћење за заступање у парници издају лицу које није адвокат. Циљ оваквог решења, према образложењу предлога Закона је да се обезбеди дигнитет поступка и самог суда, правична, законита и ефикасна заштита права странака, као и економичност самог поступка.

Како је оспореном одредбом члана 85. став 1. Закона о парничном поступку ограничен приступ првостепеном суду уколико странка сама не предузима радње у поступку, Уставни суд је разматрао да ли је овакво ограничење неопходно и да ли задире у суштину зајемченог права на приступ суду. У мишљењу поводом достављених иницијатива, доносилац акта је навео: да је решење раније важећег Закона о парничном поступку према којем је свако пословно способно физичко лице могло бити пуномоћник пред судом било неодрживо, будући да поступање неквалификованог пуномоћника, због његовог непознавања парничних процедура које захтевају правничко знање, доводи до тога да странке буду ускраћене у својим правима и неравноправне уколико их не заступа адвокат, јер неквалификовани пуномоћник није оспособљен за преузимање одговорности у парничном поступку и нема иста процесна средства као странка коју је заступао адвокат. Такође је указано да се лице које је адвокат не може доводити у једнак положај са лицем које као квалификацију има пословну способност, да су правила парничног поступка све бројнија и сложенија услед све већег броја материјално-правних односа који бивају предмет законодавног нормирања, а којима се судска заштита остварује у парничном поступку, те да је предуслов остваривања законите, правичне и једнаке правне заштите у овим споровима квалификовано заступање, а то обезбеђују адвокати.

С тим у вези Уставни суд је констатовао:

Несумњиво је да право на приступ суду није апсолутно право, и да може да подлеже ограничењима, али и тада постоји захтев да буде регулисано од стране државе зависно од потреба и могућности заједнице и појединаца.

Осим тога, одређена ограничења права на приступ суду дозвољена су по самој природи овог права, будући да је у неким случајевима потребна професионална помоћ да би се осигурало ефективно уживање права на приступ суду. Наиме, професионална помоћ је битна за исправно вођење поступка код комплексних правних питања, јер би у супротном била осујећена сама суштина права на приступ суду, али се тада због делотворног приступа суду захтева да се таква помоћ обезбеди, уколико сама странка није у могућности да то учини.

Уставом се гарантује да поступак мора бити правичан, да мора бити спроведен у разумном року и мора задовољавати одређене критеријуме у погледу расправе и доношења пресуде. По налажењу Уставног суда, право на приступ суду представља темељ права на правично суђење, јер гарантује субјективно право његовом титулару да о његовим правима и обавезама грађанскоправног карактера одлучи суд, а подразумева право да се покрене и води поступак.

Такође, Уставни суд налази да ако се постављају ограничења права на приступ суду она морају имати оправдану сврху и бити сразмерна тој сврси (вид. пресуду Европског суда за људска права у предмету *Ashingdane ipoiiii* Велике Бриџаније од 28. маја 1985. године).

Одредба члана 85. став 1. Закона установљава обавезу парничне странке да ако жели пуномоћника, овог мора именовати из редова адвоката, независно од саме правне ствари, односно од правне материје.

Уставни суд констатује да је за очекивати да ће парничне странке имати најстручније заступање ако за пуномоћника одреде адвоката који своју функцију врши као професију и уз накнаду.

Међутим, у већем броју иницијатива изнети су лични или лично познати примери да је лице водило парницу самостално или уз помоћ пријатеља, а да сада, због имовног стања не могу приуштити адвоката, а због болести, непокретности, старости нису у могућности да лично предузимају радње и стога губе свако право на заштиту пред судовима у парничном поступку. Такође, указано је и „на несразмерне и неоправдано високе трошкове адвоката у једноставним поступцима нпр. по предлогу за извршење јавних предузећа (Електродистрибуција, јавна комунална предузећа, Телеком)“, као и да оспорена одредба члана 85. став 1. Закона сходном применом бива проширена и на друге прописе који супсидијерно примењују одредбе Закона о парничном поступку, а то су, поред осталих, Закон о извршењу и обезбеђењу и Закон о ванпарничном поступку.

Из наведеног образложења предлога Закона и мишљења Народне скупштине на наводе иницијатива произлази да је сврха ограничења из одредбе члана 85. став 1. Закона, односно захтева да странку, уколико сама не предузима радње у поступку, мора заступати адвокат, потреба заштите од оптерећивања правосуђа, односно заштите странака од неквалификованих правних услуга.

Уставни суд налази да заступање од стране адвоката, дакле лица коме је пружање правне помоћи професија, а не неког другог, по природи ствари,

представља финансијски терет за заступаног, а државу ставља у активну улогу да обезбеди приступачан правни поступак за утврђивање права и обавеза која су регулисана прописима.

Код одговора на питање да ли је држава обезбедила ефективно право на приступ суду, Уставни суд је имао у виду да је право на правну помоћ људско право, будући да се чланом 67. Устава јемчи сваком, под условима одређеним законом, право на правну помоћ, што подразумева, по налажењу Уставног суда, да је ово људско право праћено истовременом обавезом државе да га поштује, да га не повређује и да пружи заштиту, како би оно било доступно, стварно и ефикасно, те да доступност правне помоћи није ствар добре воље, већ обавеза државе да је пружи, будући да право без могућности да се ужива постаје илузорно.

Полазећи од тога да је Уставом утврђено да се свакоме, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ, да правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом и да се законом одређује када је правна помоћ бесплатна (члан 67), те да је Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано да општина преко својих органа у складу са Уставом и законом организује службу правне помоћи (члан 20. став 1. тачка 31), по оцени Уставног суда, следи да је право на правну помоћ Уставом зајемчено право, које се остварује на два начина: преко правне помоћи коју пружа адвокатура, као независна и самостална професионална делатност и преко служби правне помоћи, које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, те да је у том смислу јединица локалне самоуправе овлашћена да на сврсисходан начин уреди правну помоћ.

Законом о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12) у члану 66. тачка 7) и чл. 73. и 74. прописано је да Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу организују пружање бесплатне правне помоћи у складу са законом, да адвокатска комора може да организује бесплатно пружање правне помоћи на свом подручју или на делу тог подручја, самостално или на основу уговора који закључује са јединицом локалне самоуправе, у складу са законом, те да је адвокатска комора обавезна да судовима и другим органима на свом подручју достави листу адвоката који могу да пруже правну помоћ странкама у судском или управном поступку, а мерила за утврђивање те листе уређују се актом надлежне адвокатске коморе, у складу са законом, а да закон којим би се уредило питање бесплатне правне помоћи није донет.

Из наведеног произлази да се прописаним ограничењем у члану 85. став 1. Закона о парничном поступку у избору пуномоћника, тако што он „мора да буде адвокат“, не обезбеђује ефективно право на приступ суду, већ се ограничава чланом 67. Устава зајемчено право грађана да правну помоћ могу добити не само од адвоката, већ и од служби правне помоћи основаних у јединицама локалне самоуправе.

Осим наведеног, код одговора на питање да ли је држава обезбедила ефективно право на приступ суду, Уставни суд је имао у виду да уставно



јемство бесплатне правне помоћи као посебног вида правне помоћи, које ће према ставу 3. члана 67. Устава бити одређено законом, подразумева конкретне обавезе државе у погледу обезбеђивања услова за уживање и заштиту овог права.

Међутим, ово право законом није конкретизовано, иако је Уставом зајемчено, односно закон из члана 67. став 3. Устава којим би на целовит начин било уређено када је правна помоћ бесплатна, није још донет, тако да нису прописани облици те правне помоћи, поступак остваривања права, организација правне помоћи, субјекти овлашћени за пружање правне помоћи. Отуда, по оцени Уставног суда, услов да странку, уколико сама не предузима радње, мора заступати адвокат, може представљати тешко подношљив терет, тако да не само теоријски, него и практично и ефективно може да доведе у питање стварну заштиту имовинских и других права великог броја лица.

Стога је, по налажењу Уставног суда, остварење права на бесплатну правну помоћ доведено у питање за широк круг угрожених особа, будући да држава није законом обезбедила на одговарајући начин правну помоћ и одредила ситуације у којима мора уследити правна помоћ и кад није реч о сиромаштву, као што су инвалидитет лица, године живота, необразованост, чиме ова лица могу остати без стварне заштите својих имовинских и других права, будући да могу бити ускраћена за састављање, подношење писмена и узимање учешћа у поступку пред судом, нарочито онда кад им није признато право на бесплатно заступање.

Имајући у виду наведено, пред Уставни суд се поставило питање и да ли оспорено законско решење представља вид посредне дискриминације грађана по основу имовног стања, забрањене чланом 21. Устава, будући да се, са једне стране, примање бесплатне правне помоћи предвиђено Законом о адвокатури организује „у складу са законом“, а да у правном поретку Републике Србије још увек нема закона који уређује ово питање и да је, са друге стране, Законом о парничном поступку признавање права странци на бесплатну правну помоћ могуће само уколико су испуњени овим законом прописани услови, тј. услови из одредаба ст. 1. до 4. члана 170. Закона, а чију испуњеност суд цени у сваком конкретном спору, док остваривање права на бесплатну правну помоћ везује за случај када је странка потпуно ослобођена од плаћања трошкова поступка (односно за испуњеност услова из члана 168. Закона). Отуда спорна одредба члана 85. став 1. Закона у суштини значи да је свако ко не испуњава Законом о парничном поступку прописане услове да му се призна право на бесплатну правну помоћ, а који су битно везани и за његову тешку материјалну ситуацију у којој се налази, уколико реално нема средстава да ангажује пуномоћника – адвоката, принуђен да искључиво сам заступа своје интересе пред судом.

Стога је Уставни суд од Првог основног суда у Београду, као највећег првостепеног суда у Републици Србији и са највише предмета, затражио да достави податак о томе да ли је и у колико случајева од 1. фебруара 2012. године, као дана ступања на снагу Закона о парничном поступку, странци

постављен бесплатни пуномоћник, као и о томе у колико је случајева странци признато право на бесплатну правну помоћ. Према подацима тога суда, од доношења важећег Закона о парничном поступку није поднет ни један захтев за постављење бесплатног пуномоћника, а по претходном Закону о парничном поступку бесплатни пуномоћници постављени су двома странакама, током 2012. године и 2013. године.

Уставни суд констатује да странка ако не може самостално да предузима радње у поступку не може без адвоката да лако приступи суду, чиме се доводи у питање принцип једнаких шанси за приступ суду, односно принцип једноставног приступа суду. Како се „укидањем могућности слободног избора пуномоћника“, односно законским условљавањем да странка која не жели или из било ког разлога не може сама да предузима радње у поступку до правноснажног окончања поступка, мора имати пуномоћника који је адвокат, доводи у питање равноправност странака и ограничава право на приступ суду, као и право на правну помоћ, то је Уставни суд утврдио да ограничење из члана 85. став 1. у делу: „ , који мора да буде адвокат“, представља ограничење које није легитимно, пропорционално ни нужно, па је тиме несагласно члану 20. Устава, као и праву на правично суђење из члана 32. Устава, те је такође несагласно и члану 36. став 1. Устава, односно једнакости заштите права пред судовима и представља вид посредне дискриминације грађана по основу имовног стања, забрањене чланом 21. Устава. Ово стога што не постоји пропорционалност између ограничења права на приступ суду и циља који се тиме жели постићи, будући да би, по налажењу Уставног суда, ограничење било пропорционално циљу заштите странака од неквалификованих пуномоћника, само када би право на правну помоћ преко адвокатуре и службе правне помоћи у локалној самоуправи било не само гарантовано, већ и обезбеђено и оним лицима која нису у стању да сама снесу трошкове заступања. Како ефективност права на приступ суду значи обавезу државе да омогући приступ суду, то, по налажењу Уставног суда, ни овако оштро ограничен приступ суду, по дефиницији не може бити сматран ефикасним у смислу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер на други начин није олакшан.

Уставни суд је разматрао одредбу члана 85. став 1. Закона и са становишта уставног начела о јединству правног поретка, будући да је у појединим иницијативама наведено да је та одредба Закона у колизији са одредбама Закона о раду којим се на системски начин уређују права запослених и остваривање тих права, а међу којима је и право запосленог да његове интересе у поступку пред судом штити и заступа синдикат.

Уставни суд је имао у виду следеће:

Законом о раду („Службени гласник РС“, др. 24/05, 61/05 и 54/09), одредбама чл. 195. и 213. прописано је: да се синдикатом у смислу Закона о раду сматра самостална демократска организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређена и заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса, да против решења којим је

повређено право запосленог или кад је запослени сазнао за повреду права, запослени, односно представник синдиката чији је запослени члан, ако га запослени овласти, може да покрене спор пред надлежним судом, те да синдикални представник који је одређен да заступа запосленог у радном спору са послодавцем пред арбитром или судом, има право на плаћено одсуство са рада за време заступања.

Одредбама чл. 436. до 441. Закона о парничном поступку уређен је као посебан поступак – „Поступак у парницама из радних односа“, тако што је прописано да се, ако у одредбама ове главе није другачије прописано, у парницама из радних односа сходно примењују остале одредбе овог закона. Осталим одредбама те главе Закона није уређено заступање странака, што значи да се сходно примењују остале одредбе овог закона, па и члан 85. став 1, приликом заступања запослених у радним споровима.

Имајући у виду наведено, Уставни суд налази да је са становишта уставног начела о јединству правног поретка, одредба члана 85. став 1. Закона у делу: „ , који мора да буде адвокат“ у колизији са одредбама Закона о раду којим се на системски начин уређују права запослених и остваривање тих права, а међу којима је и право запосленог да његове интересе у поступку пред судом штити и заступа синдикат, те да је у том смислу ова одредба, у наведеном делу, неслагасна са чланом 4. став 1. Устава.

Мада је Уставни суд имао у виду и одредбе потврђених међународних уговора, и то Конвенције Међународне организације рада број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 8/58), која у члану 3. гарантује да радничке и послодавачке организације имају право на доношење својих статута и административних правила, слободне изборе својих представника, организовање свога управљања и делатности и формулисање свога акционог програма, а да се јавне власти морају уздржавати од сваке интервенције такве природе која би имала за циљ ограничење овога права или ометање законског извршења, а у члану 8. став 2. – да се не може националним законодавством наносити повреда нити исто примењивати на начин на који би се могла нанети повреда гаранција предвиђених овом конвенцијом, те одредбе Конвенције Међународне организације рада број 98. о примени принципа права организовања и колективног преговарања („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 11/58), која у члану 1. предвиђа да радници треба да користе одговарајућу заштиту против свих дела дискриминације у материји запослења која би могла да буде штетна по синдикалну слободу, па је нашао да се ове гаранције, које се односе на синдикално организовање, не могу довести у непосредну везу са оспореном одредбом члана 85. став 1. Закона која прописује да пуномоћник странке у парничном поступку мора бити адвокат.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, утврдио да одредба члана 85. став 1. у делу који гласи: „ , који мора да буде адвокат“, није у сагласности са Уставом.

Наводи иницијативе којом је оспорена одредба члана 85. став 1. Закона због изнетог става о „врећању стечених права странака“ и да је овом одредбом

умањен достигнути ниво људских права из члана 20. став 2. Устава, нису од утицаја на другачију одлуку Уставног суда, иако Суд указује да се у процесном праву „стечена“ права могу само изузетно појавити и да се право на неквалификованог пуномоћника не може сматрати таквим правом.

Уставни суд указује да се одредбом члана 85. став 2. Закона не дискриминишу дипломирани правници без положеног правосудног испита у односу на оне са тим испитом у правном лицу. Међутим, имајући у виду да је утврђено да је одредба става 1. члана 85. којом је прописано да „странке могу да предузимају радње у поступку лично или преко пуномоћника, који мора да буде адвокат“, у делу: „ , који мора да буде адвокат“ несагласна са Уставом, док према ставу 2. исте одредбе Закона: „Изузетно од става 1. овог члана, пуномоћник правног лица може бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом, који је стално запослен у том правном лицу“, Уставни суд налази да је, због међусобне повезаности ст. 1. и 2. члана 85. Закона, и одредба става 2. овог члана Закона несагласна с Уставом. Како нема уставноправног основа за прописивање ограничења у погледу тога ко може бити пуномоћник странке у парничном поступку, то нема ни утемељења да се по овом основу доводе у различит положај физичка и правна лица, а што би следило уколико би оспорена одредба става 2. члана 85 остала у правном поретку. Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, утврдио да ни одредба члана 85. став 2. Закона није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

## II

Поводом одредаба члана 494. до 505. Закона, а полазећи од навода у иницијативи којом су оспорене одредбе члана 499, односно члана 500. Закона, којима је уређен поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, према којима нејасне одредбе члана 499. став 1. тач. 2) и 3) и става 2. Закона доводе до ограничења противно члану 43. став 1. Устава, а одредба члана 500. Закона противна је принципу процесне једнакости гарантоване у члану 36. став 1. Устава, те да се овим одредбама Закона ограничава слобода мишљења и изражавања утврђена у члану 46. Устава, Уставни суд је у наведеном решењу о покретању поступка од 6. децембра 2012. године, стао на становиште да се основано поставља питање сагласности наведених одредаба Закона са гаранцијама из члана 32. став 1, члана 36, члана 43. став 1. и члана 46. Устава и потврђеним међународним уговором. Будући да су и остале одредбе ове главе Закона, односно одредбе чл. 494. до 505. Закона у непосредној правној вези са оспореним одредбама Закона, то је, сагласно одредбама члана 53. став 1. и члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, покренут поступак за оцену уставности свих одредаба Главе XXXVI Закона, односно чл. 494. до 505. Закона.

Разматрајући уставност наведених одредаба Закона, Уставни суд је констатовао да је одредба чл. 494. до 505. Закона у Делу трећем, у одредници „Посебни поступци“, у Глави XXXVI, уређен „Поступак за заштиту

колективних права и интереса грађана“, и да је то нови посебан парнични поступак који у домаћем процесном систему до сада није постојао.

Такође, Суд је констатовао да је у члану 494. Закона прописано да се, ако у одредбама ове главе или посебним законом није другачије прописано, у посебном поступку за заштиту колективних права и интереса сходно примењују остале одредбе овог закона, што значи правила опште парничне процедуре, а да је у члану 495. Закона регулисана на општи начин активна легитимација у овим поступцима, тако што су удружења, њихови савези и друге организације основане у складу са законом, кад је то законом прописано, овлашћени да покрену поступак (став 1) или покрену поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, под прописаним условима из става 2. тог члана, док је одредбама члана 496. Закона прописана могућност да на страни тужиоца, у својству умешача са положајем јединственог супарничара приступе и друга лица која су овлашћена на подношење тужбе, односно да могу да се умешају и трећа лица чији су колективни интереси и права повређени радњама туженог, у члану 497. Закона уређена је стварна и месна надлежност суда, док је одредбама члана 498. Закона прописано шта се тужбом може захтевати (забрана предузимања активности од које прети повреда права и интереса грађана које је тужилац законом овлашћен да штити; уклањање постојеће повреде колективних права и интереса грађана или штетних последица поступања туженог и успостављање пређашњег стања, стања у коме таква повреда више не би могла да настане или стања које приближно одговара стању које је постојало пре повреде; утврђивање недопуштености радње којом су повређени колективни интереси и права грађана, те објављивање пресуде којом је усвојен тужбени захтев из разлога наведених у тач. 1) до 3) овог члана у средствима јавног информисања, о трошку туженог).

Одредбама члана 499. Закона прописано је: да ако удружења, њихови савези и друге организације из члана 495. став 1. овог закона тврде да неко лице обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси грађана, то лице може да поднесе тужбу којом ће да захтева да се утврди да предузетим радњама није угрозио, односно повредио колективна права и интересе грађана, односно да их није повредио на недопуштен начин (тачка 1)), да се удружењу, њиховим савезима и другим организацијама из члана 495. став 1. овог закона забрани одређена радња, а нарочито иступање у јавности у вези са тврдњом да тужилац обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси (тачка 2)), накнаду штете причињене неистинитим изношењем или преношењем тврдњи (тачка 3)), те објављивање пресуде којом је усвојен тужбени захтев у средствима јавног информисања о трошку туженог (тачка 4)) (став 1); да тужилац из става 1. овог члана може захтеве за пресуду да истакне и противтужбом у поступку покренутом против њега тужбом из члана 498. овог закона (став 2).

Одредбама члана 500. Закона прописано је: да тужбом из члана 499. овог закона тужилац може да обухвати, као тужене, и лица која су овлашћена да заступају лице из члана 495. став 1. овог закона, чланове његових органа,



као и лица која у његово име иступају у јавности (став 1); да тужилац из става 1. овог закона може да тражи да суд лице из члана 495. став 1. овог закона и лице из става 1. овог члана осуди на накнаду штете чију ће висину суд утврдити по слободној оцени (члан 232), под условом да је одбијен као неоснован тужбени захтев истакнут у тужби из члана 498. овог закона и да је вођењем тог поступка, а посебно његовим праћењем у средствима јавног информисања, теже повређен углед и пословни интерес тужиоца (став 2).

Осталим одредбама ове главе, односно одредбама чл. 501. до 505. Закона, прописана је могућност одређивања привремене мере до окончања поступка (члан 501), немогућност да се до окончања поступка по тужбама из чл. 498. и 499. овог закона по истоветном захтеву покрене други поступак, могућност да суд у пресуди којом усваја захтеве из ових тужби одлучи да жалба не задржава извршење или да одреди краћи рок од прописаног рока за испуњење чинидбе која је наложена туженом (чл. 502. и 503), могућност да физичка и правна лица у посебним парницама за накнаду штете истичу повреду колективних права и интереса грађана која је утврђена правноснажном пресудом у поступку за заштиту колективних права и интереса грађана из члана 498. Закона, а да у том поступку за накнаду штете не може да се оспорава повреда колективних права и интереса грађана која је утврђена правноснажном пресудом (члан 504), те сходна примена одредаба ове главе кад потрошач покрене поступак због неправичних уговорних одредби и непоштеног пословања у складу са законом којим се уређује заштита потрошача (члан 505).

Уставни суд констатује да одредбама чл. 494. до 505. Закона није уређено кад један грађанскоправни спор има карактер спора о колективним правима који би се решавао по правилима посебног поступка прописаног у овој глави, уз супсидијарну примену општих правила парничног поступка. Нема ни упућујуће норме из које би се утврдило на које се спорове ове одредбе односе, односно није прописано који се спор, у смислу ових одредаба сматра спором о колективним правима, нити је регулисан појам колективних права и интереса. Међутим, поводом осталих посебних поступака је, нпр. у члану 468. Закона, прописано који се спор сматра спором мале вредности у смислу одредаба главе овог закона које се односе на поступак у споровима мале вредности, у члану 480. Закона прописано је да се одредбе главе које се односе на поступак у привредним споровима примењују у свим споровима у којима суде привредни судови у складу са законом којим се уређује стварна надлежност судова (привредни спор), ако за поједине спорове није прописана друга врста поступка, према члану 488. Закона, потрошачки спорови су спорови који произлазе из уговорног односа потрошача и трговаца.

Будући да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме представља саставни део начела владавине права како би грађани из садржаја норме могли да стварно и конкретно знају своја права и обавезе и како би им прилагодили своје понашање, Уставни суд констатује да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме није испуњен ако грађани као савесне особе нагађају о њеном смислу и садржају.



Стога се пред Уставни суд поставило питање које су то парнице у којима се остварују колективна права и интереси грађана, односно које су то парнице захтевале посебан поступак због природе и садржине предмета тих парница и специфичности правне заштите која се њима пружа.

У образложењу предлога Закона о парничном поступку наведено је да: „најзначајнију новину Закона представљају увођење два нова посебна поступка, и то: Поступак у потрошачким споровима и Поступак за заштиту колективног права и интереса грађана. Увођење наведених поступка представља усклађивање са стандардима Европске уније и законима других европских земаља, који посебну пажњу посвећују заштити потрошача као и заштити колективних права, па је стога било неопходно да Закон предвиди и посебне одредбе које ће се примењивати у овим врстама спорова због њихове специфичности“. Из наведеног, по оцени Уставног суда, произлази да је регулисање овог поступка резултат настојања законодавца да поступање у парницама у којима се остварују колективна права и интереси грађана прилагоди природи и садржини предмета ових парница и специфичности правне заштите која се у њима пружа.

Будући да је уређивање судских поступака у домену уставне надлежности законодавног органа утврђене у члану 97. тачка 2. Устава, према коме Република Србија уређује поред осталог остваривање и заштиту слобода и права грађана и поступак пред судовима и другим државним органима, Уставни суд је констатовао да из одредаба Закона о парничном поступку произлази да је општи парнични поступак намењен заштити индивидуалних субјективних права, а да је одредбама чл. 494. до 504. Закона уређен поступак у парницама у којима треба на апстрактан начин заштити колективна права и интересе грађана, односно заштитити права и интересе читаве друштвене групе (колективитета, удружења).

Устав садржи појам групе у члану 21. став 4, када утврђује 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, а појам колективних права Устав познаје само у члану 75, утврђујући их у односу на припаднике националних мањина.

У мишљењу (одговору) Народне скупштине на наводе иницијативе поводом оспорених одредаба чл. 499. и 500. Закона, истиче се: „да је увођење посебног поступка за заштиту колективних права потрошача захтевала Директива Савета Европске уније 93/13 од 5. априла 1993. године о непоштеним одредбама у потрошачким уговорима и Директива 2005/29 Европског парламента и Савета од 11. маја 2005. године, а која се односи на непоштене праксе у трговачким односима на унутрашњем тржишту. Имајући у виду одредбе чл. 36. и 43. Устава, које утврђују право на једнаку заштиту права и правна средства, односно слободу мишљења и изражавања, као и релевантне документе Европске уније, Народна скупштина сматра да је законодавац био дужан да уреди поступак за заштиту потрошача у индивидуалним споровима између потрошача и трговаца, али и поступак

за заштиту колективних права и интереса. Потребу за постојањем посебног поступка за заштиту колективних права и интереса наметао је нпр. Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09) и због тога у Закону постоје два нова парнична поступка, и то поступак у потрошачким споровима (Глава XXXV) и поступак за заштиту колективних права и интереса грађана (Глава XXXVI).

Уставни суд констатује да Устав у одредби члана 90. утврђује да Република Србије штити потрошаче и да су посебно забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту. У правном поретку Републике Србије постоји посебан Закон о заштити потрошача донет 2010. године („Службени гласник РС“, број 73/10), којим се уређују основна права потрошача, услови и средства заштите потрошача, права и обавезе удружења и савеза чија је област деловања остваривање циљева заштите потрошача, успостављање система вансудског решавања потрошачких спорова, као и права и обавезе државних органа у области заштите потрошача (члан 1) и према коме су носиоци заштите потрошача Министарство и други органи и организације у оквиру своје надлежности, удружења и савези удружења чија је област деловања остваривање циљева заштите потрошача, привредне и професионалне коморе и други учесници на тржишту (члан 125. став 1), док су удружења и њихови савези, у смислу овог закона, удружења основана у складу са законом којим се уређује оснивање и правни положај удружења, чија је област остваривања циљева заштита потрошача (члан 127. став 1), а удружење или савез које је евидентирано у складу са чланом 129. овог закона има овлашћење да заступа интересе потрошача, поред осталог, у поступцима судског и вансудског решавања потрошачких спорова (члан 130. тачка 2)).

У односу на позивање Народне скупштине на Закон о забрани дискриминације, Уставни суд констатује да овај закон, који је донет 2009. године („Службени гласник РС“, број 22/09) и којим се уређује општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације, као и поступци заштите од дискриминације (члан 1. став 1), прописује: да посредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства, ставља у неповољнији положај актом, радњом или пропуштањем које је привидно засновано на начелу једнакости и забране дискриминације, осим ако је то оправдано законитим циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна (члан 7); да повреда начела једнаких права и обавеза постоји ако се лицу или групи лица, због његовог, односно њиховог личног својства неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварују (члан 8); да дискриминација постоји ако се према лицу или групи лица неоправдано поступа лошије него што се поступа или би се поступало према другима, искључиво или углавном због тога што су тражили, односно намеравају да траже заштиту од дискриминације или због тога што су

понудили или намеравају да понуде доказе о дискриминаторском поступању (члан 9); да је забрањено лицу или групи лица на основу њиховог личног својства отежати или онемогућити упис у васпитно-образовну установу, или искључити их из ових установа, отежати или ускратити могућност праћења наставе и учешћа у другим васпитним, односно образовним активностима, разврставати ученике по личном својству, злостављати их и на други начин неоправдано правити разлику и неједнако поступати према њима (члан 19. став 2); да се у погледу судске заштите од дискриминације особа са инвалидитетом примењују одредбе чл. 41. до 46. овог закона (члан 26. став 3); да свако ко је повређен дискриминаторским поступањем има право да поднесе тужбу суду, а да се у поступку сходно примењују одредбе Закона о парничном поступку (члан 41. ст. 1. и 2). Чланом 43. Закона прописано је шта се тужбом из члана 41. став 1. овог закона може тражити, а чланом 46. став 1. прописано је да тужбе из члана 43. тач. 1. до 3. и тачке 5. може поднети Повереник и организација која се бави заштитом људских права, односно права одређене групе лица.

Имајући у виду смисао наведених законских одредаба, Уставни суд налази да се оспорене одредбе Главе XXXVI Закона о парничном поступку не би могле довести у везу са заштитом група лица од појединих облика дискриминације, зато што се у спорном посебном судском поступку тужба подноси против онога ко „обавља делатност на начин којим се угрожавају колективна права и интереси грађана“.

Такође, Уставни суд примењује да законодавац одредбама чл. 494. до 505. Закона, уређујући „нов посебан поступак за заштиту колективних права и интереса грађана“ и прописујући у члану 494. Закона да се одредбе ове главе Закона супсидијерно примењују ако посебним законом није другачије прописано, те супсидијерно и остале одредбе овог закона, а да није утврдио садржај појма колективних права и интереса или упутио на законе којима се та права уређују, није отклонио неодређеност и непрецизност овог поступка да би се са сигурношћу могло утврдити за заштиту којих колективних права и интереса је прописан овај посебан поступак. У таквој ситуацији, када може доћи до мешања општих категорија и врста поступака, садржина свих осталих норми ове главе Закона захтевала је посебну прецизност, будући да потреба за приступачношћу, јасноћом, одређеношћу и садржајном непротивречношћу, у поступцима у којима се одређене законске одредбе супсидијерно примењују, захтева да њихова прецизност мора бити што већа. У супротном, уколико је већа несигурност у поступку изналажења и примене меродавне правне норме, долази до отежавања коришћења неког права.

Анализом осталих одредаба ове главе Закона, односно одредаба чл. 495. до 505. Закона, Уставни суд је утврдио да оне не омогућавају да се са сигурношћу утврди њихов прави смисао и садржај.

Наиме, у одредбама чл. 495. и 496. Закона прописано је да, у овим споровима, активну легитимацију имају удружења, њихови савези и друге организације основане у складу са законом кад су самим законом овлашћени на покретање конкретног поступка за заштиту колективних права и интереса

(тзв. ексклузивни тужиоци по ставу 1. члана 495) или под кумулативним условима из става 2. одредбе члана 495. Закона (ради заштите колективних права и интереса одређеног круга грађана, ако је таква заштита предвиђена њиховом регистрованом или прописима одређеном делатношћу и ако се циљ њиховог удруживања или деловања односи на заједничке интересе и право већег броја грађана и ако су поступањем туженог они повређени или теже угрожени), а да у својству умешача са положајем јединственог супарничара на страни тужиоца могу да приступе и друга лица овлашћена на подношење тужбе, с тим што умешачи могу бити и трећа лица чији су колективни интереси повређени (члан 496), док је одредбама члана 497. Закона прописана надлежност суда.

Закон о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09), којим се уређују оснивање и правни положај удружења, упис и брисање из регистра, чланство и органи, статусне промене и престанак удружења, као и друга питања значајна за рад удружења, прописује 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 2. став 1), што, по налажењу Уставног суда, значи да се удружења по овом закону не организују за остваривање колективних права, него за остваривање циљева који су непрофитни, односно који су од заједничког интереса. Са друге стране, удружење нема ни регистровану ни прописима одређену делатност, пошто се као „недобитна (непрофитна) организација“ не може ни бавити обављањем делатности. Коначно, циљ оснивања сваког удружења је остваривање заједничких интереса чланова удружења. Стога Уставни суд налази да је одредба члана 495. Закона нејасна, а самим тим и одредба члана 496. Закона, која је у непосредној вези са претходном одредбом Закона, будући се њоме прописује која лица могу да буду на страни тужиоца у својству умешача.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд налази да одредбе чл. 495. и 496. Закона не само да нису довољно јасне и одређене за просечног грађанина, већ њихово значење ствара недоумице и за субјекте који би се појавили као тужиоци у евентуалном спору, а такође и за сам суд пред којим би поступак био покренут, који има законску обавезу да по службеној дужности пази да лице које се појављује као странка мора имати то својство у поступку.

С обзиром на то да садржина одредаба чл. 495. и 496. Закона није довољно јасна, доступна и приступачна већини грађана, то Уставни суд налази да ове одредбе нису на уставноправно прихватљив начин прилагођене грађанима, па су стога уставноправно спорне с аспекта њихове јасноће, доступности и прихватљивости, а тиме и несагласне са Уставом и потврђеним међународним уговором.

Уставни суд је разматрао и одредбе чл. 498. до 500. Закона којима су регулисани видови грађанскоправне заштите које тужилац може да оствари у парници за заштиту колективних права и интереса, ако посебним прописима није другачије предвиђено, и сматра да су ово одредбе материјалноправног

карактера због чега не треба да се налазе у процесном закону, али да то само по себи ове одредбе не чини неуставним.

Међутим, одредбе члана 499. Закона упућују на одредбе члана 495. став 1, а одредбе члана 500. на одредбе члана 499. и члана 495. став 1. овог закона, и то како у погледу лица која могу бити обухваћена тужбом оног лица за које се тврди да обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси грађана, тако и у погледу тужбеног захтева тог лица, а све то новим упућивањем на члан 498. Закона и да је дошло до теже повреде угледа и пословног интереса тужиоца. Стога, Уставни суд констатује да оваквим прописивањем није испоштован ни минимум стандарда који подразумева захтев за одређеношћу правне норме.

Како се захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме мора сматрати саставним делом начела владавине права, јер у супротном угрожава начело правне сигурности као дела начела владавине права, нарочито захтев за јединственом применом права, а ово су нове правне норме, које нису успостављене до мере да се могу сматрати кроз судску праксу утврђеним делом права, то Уставни суд налази да ни одредбе чл. 498. до 500. Закона нису у сагласности са Уставом.

Поред тога, одредбу члана 500. став 1. Закона, Уставни суд је разматрао и са становишта уставног начела о јединству правног поретка, као и у односу на једнаку заштиту права пред судом из члана 36. Устава, будући да је том одредбом прописано да пасивно легитимисана лица по тужби лица за које је удружење, њихов савез и друга организација из члана 495. став 1. тврдила да обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси грађана, могу бити и лица која су овлашћена да заступају удружења, њихове савезе и друге организације, чланове његових органа, као и лица која у његово име иступају у јавности. Ово стога што је наведеном одредбом Закона као процесним законом, мимо одредаба материјалних закона проширена пасивна легитимација у поступку за накнаду штете и на лица која су овлашћена да заступају удружење, њихове савезе и друге организације, чланове органа тих лица и лица која у име удружења, савеза и друге организације иступају у јавности. Наиме, чланом 172. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93) прописана је одговорност правног лица за штету коју проузрокује његов орган, и то тако да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција, а ако за одређени случај није што друго у закону одређено, правно лице има право на накнаду од лица које је штету скривило намерно или крајњом непажњом, у законом прописаном року. Осим тога, и одредбама посебних закона, нпр. Закона о удружењима, могућност да за штету одговарају чланови органа правног лица, као и лица која у његово име иступају у јавности или физичких лица која имају одређена овлашћења, уопште није прописана, већ је одредбом члана 25. овог закона прописано да чланови органа удружења одговарају солидарно за штету коју својом



одлуком проузрокују удружењу, ако је та одлука донета грубом непажњом или с намером да се штета проузрокује, осим ако су у поступку доношења одлуке издвојили своје мишљење у записник, да се поступак за накнаду штете покреће на основу одлуке органа одређеног статутом удружења или статутом одређеног дела чланова удружења, те да се одредбе овог члана сходно примењују и на радње заступника удружења.

Одредбама чл. 80. и 83. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 и 41/11) прописана је одговорност законом одређених носилаца овлашћења, а то су, према овом закону, новинар, одговорни уредник и правно лице који је оснивач јавног гласила који су пре објављивања с пажњом примереном околностима могли утврдити неистинитост или непотпуност информације, и тада солидарно одговарају за материјалну и нематеријалну штету проузроковану објављивањем информација, док аутор, одговорни уредник и правно лице које је оснивач јавног гласила, кад су пре објављивања с пажњом примереним околностима могли утврдити неистинитост или непотпуност информација, одговарају за штету.

С обзиром на наведено, Уставни суд налази да је одредба члана 500. став 1. Закона о парничном поступку несагласна с Уставом, будући да се овом одредбом Закона, супротно Уставу, повређује једнака заштита права пред судом из члана 36. Устава.

Разматрајући уставност одредаба члана 500. став 2. и члана 503. Закона, Уставни суд констатује да се овим одредбама неодређено, непрецизно и недопуштено преносе делови овлашћења законодавца на субјективно решавање судске власти. Наиме, према одредбама става 2. члана 500. Закона, установљава се право туженог из раније парнице да као тужилац истиче захтев за накнаду штете против правних лица и против физичких лица која у правном лицу врше одређена овлашћења, чију ће висину суд утврдити по слободној оцени под условом да је вођењем тог поступка, а посебно његовим праћењем у средствима јавног информисања, теже повређен углед и пословни интерес тужиоца. Из наведеног следи да суд има неограничено право дискреционе оцене без ма каквих критеријума, односно да по слободној оцени може да утврди накнаду не само нематеријалне већ и материјалне штете тужиоцу, под условом да је претходно одбијен као неоснован тужбени захтев истакнут у тужби из члана 498. овог закона, а да су при томе у потпуности занемарене обавезе тужиоца које се тичу правила о терету доказивања из Закона о парничном поступку (чл. 228. до 232), као и одредбе Закона о облигационим односима које се односе на институт накнаде штете (чл. 154. до 209).

Осим тога, анализом одредаба чл. 498. и 499. Закона, на које се односи одредба члана 503. Закона, Уставни суд је утврдио да поједини захтеви из тужбе који се пресудом усвајају, по својој природи нису ни подобни за извршење (на пример утврђивање недопуштености радње којом су повређени колективни интереси и права грађана из тачке 3) члана 498. Закона, или захтев да се утврди да предузетим радњама тужилац није угрозио,



односно повредио колективна права и интересе грађана, односно да их није повредио на недопуштен начин из тачке 1) става 1. члана 499. Закона), док је у односу на поједине захтеве из тужбе (нпр. забрана предузимања активности од које прети повреда права и интереса грађана које је тужилац законом овлашћен да штити из тачке 1) члана 498. Закона, или да се удружењу, савезима удружења и другим организацијама из члана 495. став 1. забрани одређена радња, а нарочито иступање у јавности у вези са тврдњом да тужилац обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси из тачке 2) става 1. члана 499. Закона), одређивањем привремене мере до окончања поступка, у смислу члана 501. Закона, могуће постићи легитимни и оправдани циљ (у смислу спречавања насилног поступања, или отклањања тешко надокнадиве или ненадокнадиве штете), те да се у том смислу одредба члана 503. Закона у делу у којем је прописано да суд у пресуди којом усваја тужбени захтев може да одлучи да жалба не задржава извршење, суштински може односити само на случајеве када је усвојен захтев за накнаду штете или захтев за објављивањем пресуде (члан 499. став 1. тач. 3) и 4)).

Имајући у виду наведено, Уставни суд оцењује да одступање од правила да у парничном поступку жалба на пресуду има суспензивно дејство нема уставноправног утемељења, пошто се на овај начин доводи у питање делотворно остваривање Уставом зајемченог права на правно средство из члана 36. Устава.

Са друге стране, Уставни суд оцењује да одредба члана 503. Закона није у сагласности са Уставом ни у делу којим је прописано да суд у пресуди којом усваја захтев из тужбе за испуњење наложене чинидбе може да одреди краћи рок од прописаног рока. Ово из разлога што према једном од начела судства из члана 142. став 2. Устава, судови јесу самостални и независни у свом раду, али суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором. Из наведеног уставног начела следи да се законом суду не може дати овлашћење да у конкретном појединачном случају дискреционо одреди рок за испуњење чинидбе који је другачији од рока који је прописан. У том смислу Уставни суд указује да је одредбама истог закона којима су уређени други посебни поступци у неким случајевима уређено питање рока за извршење чинидбе, али тако што је тај рок прописан самим Законом или се примењују општи рокови одређени такође овим законом.

Поводом одредаба члана 501. Закона, којима је прописано да суд може, у складу са одредбама закона којим се уређује извршење и обезбеђење да и пре покретања поступка и у току читавог поступка одреди привремене мере, и то само ако тужилац учини вероватним да је тужени својим радњама повредио или угрозио колективна права и интересе грађана, члана 502. Закона, којима је уређена немогућност покретања другог поступка по истоветном захтеву, до окончања поступка по тужбама из чл. 498. и 499. овог закона, те члана 504. Закона, према којима се на основу донесене пресуде

којом је утврђена повреда колективних права и интереса физичка и правна лица могу обратити суду у посебним парницама са одштетним захтевима, Уставни суд је констатовао да ове одредбе нису уставноправно спорне. Такође, уставноправно није спорна ни одредба члана 497. Закона којим је уређена стварна и месна надлежност суда. Међутим, Уставни суд указује да одредбе чл. 502. и 504. Закона заправо садрже понављање основних начела парничног поступка.

Полазећи од тога да овлашћење законодавца из члана 97. тачка 2. Устава да уреди поступак пред судовима, а у оквиру тога и посебан поступак који се односи на заштиту колективних права и интереса, истовремено значи и обавезу да закон испуњава одређене стандарде који се тичу квалитета његових норми, које морају бити у функцији обезбеђивања владавине права и једнакости свих пред законом, али и остваривања основних права зајемчених Уставом, а то значи и оних из чл. 32. и 36. Устава, Уставни суд констатује да анализа наведених законских решења Главе XXXVI Закона, посматрана са становишта захтева који произлазе из уставних норми, показује да су одредбе чл. 494. до 505. Закона нејасне и непрецизне, што објективно угрожава остваривање права на правну сигурност и једнаку заштиту права пред судовима, а то их чини несагласним са Уставом и са одредбама потврђеног међународног уговора, али да за поједине од ових одредаба постоје и додатни разлози несагласности са Уставом.

Према становишту Уставног суда израженом у више његових одлука (нпр. Одлука број IУз-299/2011 од 17. јануара 2013. године, односно Одлука број IУз-27/2009 од 21. марта 2013. године), да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу, тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве тако да субјекти на које се закон односи могу своје понашање да ускладе са законом, како не би због нејасних и непрецизних, али и недостатних норми и поднормираности били ускраћени у остваривању својих зајемчених права или правних интереса.

И Европски суд за људска права је у својим одлукама указао да Закон мора „са задовољавајућом јасноћом означити обим дискреционе власти и одредити начин њене примене“ (*Hasan and Chaush v. Bulgaria*, ECHR-2000-XI-317) и утврдио не само аутономни појам закона у смислу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, већ је у својим одлукама указао на одређена својства закона, односно квалитет правних норми које морају карактерисати законе и друге правне опште акте земље потписнице ове конвенције, захтевајући да буду сагласни владавини права (види: пресуду у предмету *Silver and Others v. United Kingdom* 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75 од 25. марта 1983. године и пресуду у предмету *Sunday Times v. The United Kingdom* 6538/74 од 26. априла 1979. године).

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, утврдио да и одредбе чл. 494. до 505. Закона нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

## III

Будући да је Уставни суд утврдио да одредбе члана 85. став 1. у делу који гласи: „који мора да буде адвокат“ и став 2, те одредбе чл. 499. до 505. Закона о парничном поступку нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором, то је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 85. став 1. у делу који гласи: „ , који мора да буде адвокат“ и став 2. и чл. 494. до 505. Закона о парничном поступку наведеног у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-51/2012 од 23. маја 2013. године („Службени гласник РС“, број 49/13)

**Закон о електронским комуникацијама**

(„Службени гласник РС“, број 44/10)

– чл. 126. и 127, члан 128. ст. 1–4. и ст. 6. и 7, члан 128. став 5,  
члан 129. ст. 1–3. и став 4. и члан 130.

**Тајност електронских комуникација; законито пресретање електронских комуникација; обавеза задржавања података; врсте задржаних података; заштита задржаних података.**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 128. став 1. у делу који гласи: „у складу са законом којим се уређује кривични поступак“, као и у делу који гласи: „, у складу са законима којима се уређује рад служби безбедности Републике Србије и рад органа унутрашњих послова“, члана 128. став 5. у делу који гласи: „на захтев надлежног државног органа, у складу са ставом 1. овог члана“ и члана 129. став 4. Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 44/10), нису у сагласности са Уставом.

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 126. и 127, члана 128. ст. 2. до 4. и ст. 6. и 7, члана 129. ст. 1. до 3. и члана 130. Закона из тачке 1.

3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредаба Закона из тач. 1. и 2.

## О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднети су предлог за утврђивање неуставности и две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са

потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 126. до 130. Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 44/10).

Подносилац предлога наводи да оспорене одредбе члана 128. ст. 1. и 5. Закона о електронским комуникацијама нису сагласне са одредбом члана 41. став 2. Устава, јер дозвољавају примену посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације не само у складу са судском одлуком, већ и без налога суда – када је таква могућност прописана законом, односно на захтев надлежног државног органа. Предлагач истиче да је неуставност таквог законског решења већ утврђена Одлуком Уставног суда IУз-149/2008 од 28. маја 2009. године, приликом оцене уставности члана 55. став 1. Закона о телекомуникацијама („Службени гласник РС“, др. 44/03 и 36/06). На крају, предлагач наводи да према пракси Европског суда за људска права, појам „комуницирања“, односно општења, чија је тајност заштићена чланом 41. став 1. Устава, обухвата не само садржај комуникације, него и податке о томе са ким се комуницира, када и одакле, односно да заштита комуникација не укључује само садржину, већ и тајност околности комуницирања, укључујући посебно да ли, када и колико пута је нека особа контактирала другу или то покушала.

Подносилац прве иницијативе сматра да је одредбама члана 128. ст. 1. и 4. и члана 129. став 1. тач. 1) до б) и ст. 2. и 4. Закона повређено Уставом зајемчено право тајности писама и других средстава јавног општења из члана 41. Устава. Иницијатор наводи да је одредба члана 128. став 1. Закона супротна одредбама члана 41. Устава, јер се њоме конституише „обавеза задржавања података“, као одступање од начела тајности комуникација заснованог непосредно на закону и на унапред неодређеном броју случајева, уместо да се то чини по одлуци суда донетој на основу закона у складу са одредбом члана 41. став 2. Устава. Одредба члана 128. став 4. је, по мишљењу подносиоца иницијативе, супротна одредби члана 41. став 2. Устава, јер се њоме задржавање података о комуникацијама везује за дан обављања комуникације, а не за одлуку суда, као и због тога што је законодавац одредио рок чувања задржаних података о комуникацијама, што опет спада у надлежност суда за сваки конкретан случај када долази до одступања од начела тајности писама и других средстава општења. Како се одредбе члана 129. став 1. тач. 1) до б) и ст. 2. и 4. Закона односе на примену обавеза из члана 128. став 1. Закона, подносилац иницијативе сматра да су и ове одредбе Закона супротне одредбама члана 41. Устава. Поред тога, подносилац иницијативе истиче да је одредба члана 129. став 4. Закона супротна члану 41. став 2. Устава и због тога што захтев за задржавање података представља иницијални акт у правцу одступања од принципа тајности комуникација, па стога он једино може бити саставни део одлуке суда, као органа судске власти, а не органа управне власти. Иницијатор такође сматра да оспорене одредбе Закона нису у сагласности ни са одредбом члана 12. Универзалне декларације о правима човека („Службени лист СФРЈ“, број 0/48), јер се решење садржано у оспореним законским одредбама јавља као произвољно мешање јавне власти које забрањује наведени члан Декларације, чиме су

оспорене одредбе Закона супротне општеприхваћеним правилима међународног права садржаним у овој декларацији. Имајући у виду да је одредба члана 17. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) идентична са одредбом члана 12. Декларације о правима човека, иницијатор закључује да оспорене одредбе Закона нису у сагласности ни са наведеном одредбом Међународног пакта. Што се тиче Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05), иницијатор сматра да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са одредбама члана 8. ове конвенције.

Подносилац друге иницијативе, у делу којим оспорава одредбе чл. 126. до 130. Закона, наводи да одредбе члана 126. Закона нису у сагласности са чланом 41. Устава, јер је њима допуштено да се пресретање електронских комуникација врши без одлуке суда и на неодређено време, ако се не открива садржај комуникације. Спорна одредба Закона је, по мишљењу иницијатора, у супротности са чланом 41. Устава, који недвосмислено јемчи тајност средстава комуникација, а не само садржаја комуникација, јер полазећи од одредаба члана 18. став 2. и члана 20. Устава, Устав не допушта да се зајемчено право тајности комуникација законом може ограничавати само на њихов садржај, нити да се законом уведе нови разлози, као што је пристанак корисника. Иницијатор даље истиче да је потребно имати у виду да се прикупљањем података о комуникацијама, посебно наведених у члану 129. став 1. Закона, могу прикупити подаци о личности којима се нарушава приватност и који могу бити злоупотребљени, јер праћењем учесталости, начина, средстава, облика и места са којих се остварују комуникације и других података појединачно и посебно у међусобној вези, могуће је откривање података о приватном животу грађана или пословним везама и активностима, па чак и о намерама. Иницијатор сматра да оспорена одредба члана 126. став 1. Закона и њена непосредна повезаност са одредбама чл. 127. до 130. Закона, отвара широке могућности за прикупљање таквих података, без успостављене контроле и ограничења, нарочито из разлога тзв. заштите безбедности Републике Србије, јер овај појам у одсуству одлуке и контроле суда, када зависи само од воље служби безбедности, може се неограничено широко тумачити и примењивати као основ за пресретање комуникација и прикупљање и употребу прикупљених података. Из истих разлога иницијатор сматра да је и одредба члана 128, у вези са чланом 129. став 1. Закона у супротности са Уставом. Наиме, у ставу 1. спорног члана 128. Закона се као услов за тзв. задржавање података уопште не тражи одлука суда, што је изричито потребно код тзв. пресретања комуникација, када се открива садржај комуникације. Сам појам „задржавање података“ није дефинисан овим законом, али према мишљењу иницијатора, из садржаја оспорених одредаба Закона произлази да се ради о прикупљању података о комуникацијама ради приступа истим од стране органа који воде истрагу, служби безбедности и унутрашњих послова. Међутим, иницијатор сматра да како нема гаранција да ти закони садрже ограничења да се „задржавање“

података и приступ истима врши само у складу са Уставом, односно само на основу одлуке суда, спорном одредбом се поштовање Уставом зајемченог права доводи у питање и зависи од садржаја тих закона, што није допуштено чланом 18. Устава. Иницијатор на крају истиче да су остале одредбе чл. 126. до 130. Закона, које нису посебно образложене у иницијативи, у функцији примене одредаба чија је сагласност са Уставом непосредно оспорена, па су, самим тим, и оне у супротности са чл. 18, 20. и 41. Устава.

Подносиоци иницијатива, на крају, траже да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката и радњи које су предузете на основу оспорених одредаба Закона о електронским комуникацијама, јер би њиховим извршењем, по њиховом мишљењу, могле да наступе неотклоњиве штетне последице.

У претходном поступку, Уставни суд је, на основу Закључка ГУз-1245/2010 од 28. октобра 2010. године, доставио Народној скупштини предлог и иницијативе на одговор, односно мишљење. У остављеном року од 45 дана од дана пријема дописа Суда, а ни након истека наведеног рока, Народна скупштина није доставила Уставном суду одговор, односно мишљење, па је Суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни су је утврдио:

Закон о електронским комуникацијама је донела Народна скупштина, на седници другог ванредног заседања 29. јуна 2010. године, на основу члана 97. тачка 13. Устава, којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује режим и безбедност у свим врстама саобраћаја. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 44/10 од 30. јуна 2010. године и ступио је на снагу 8. јула 2010. године. Овим законом уређују се: услови и начин за обављање делатности у области електронских комуникација; надлежности државних органа у области електронских комуникација; положај и рад Републичке агенције за електронске комуникације; накнаде; спровођење јавних консултација у области електронских комуникација; обављање делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења; пројектовање, изградња или постављање, коришћење и одржавање електронских комуникационих мрежа, припадајућих средстава, електронске комуникационе опреме и терминалне опреме; право службености и заједничког коришћења; међуповезивање и приступ; пружање услуга универзалног сервиса; одређивање тржишта подложних претходној регулацији, анализа тржишта, одређивање оператора са значајном тржишном снагом (у даљем тексту: оператор са ЗТС) и овлашћења Републичке агенције за електронске комуникације у односу на оператора са ЗТС; управљање и коришћење адреса и бројева (у даљем тексту: нумерација); управљање, коришћење и контрола радиофреквенцијског спектра; дистрибуција и емитовање медијских садржаја; заштита права корисника и претплатника; безбедност и интегритет електронских комуникационих мрежа и услуга; тајност електронских комуникација, законито пресретање и задржавање података; надзор над применом овог закона; мере за поступање супротно одредбама овог закона,



као и друга питања од значаја за функционисање и развој електронских комуникација у Републици Србији (члан 1)

Оспорене одредбе чл. 126. до 130. Закона налазе се у делу XVII. Закона, под називом „Тајност електронских комуникација, законито пресретање и задржавање података“, којима је уређена тајност електронских комуникација, законито пресретање електронских комуникација, обавеза задржавања података, врсте задржаних података и заштита задржаних података. Овим одредбама Закона прописано је: да пресретање електронских комуникација којим се открива садржај комуникације није допуштено без пристанка корисника, осим на одређено време и на основу одлуке суда, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом, да одредба из става 1. овог члана не спречава снимање комуникација и са њима повезаних података о саобраћају, које се обавља ради доказивања комерцијалних трансакција или других пословних односа, у којима су обе стране свесне или би морале бити свесне или су изричито упозорене на то да обављена комуникација може да буде снимљена, да је коришћење електронских комуникационих мрежа и услуга ради чувања или приступања подацима похрањеним у терминалној опреми претплатника или корисника, дозвољено под условом да је претплатнику или кориснику дато јасно и потпуно обавештење о сврси прикупљања и обраде података, у складу са законом којим се уређује заштита података о личности, као и да му је пружена прилика да такву обраду одбије, да одредба става 3. овог члана не спречава техничко чување или приступ подацима у сврху обезбеђивања комуникације у оквиру електронских комуникационих мрежа или пружања услуга које је претплатник или корисник изричито затражио (члан 126); да је оператор дужан да омогући законито пресретање електронских комуникација из члана 126. став 1. овог закона, да је надлежни државни орган који спроводи послове законитог пресретања дужан да води евиденцију о пресретнутим електронским комуникацијама, која нарочито садржи одређење акта који представља правни основ за вршење пресретања, датум и време вршења пресретања, као и да ову евиденцију чува као тајну, у складу са законом којим се уређује тајност података, да када надлежни државни орган који спроводи послове законитог пресретања није у могућности да изврши законито пресретање електронских комуникација без приступа просторијама, електронској комуникационој мрежи, припадајућим средствима или електронској комуникационој опреми оператора, оператор из става 1. овог члана је дужан да о примљеним захтевима за пресретање електронских комуникација води евиденцију, која нарочито садржи идентификацију овлашћеног лица које је вршило пресретање, одређење акта који представља правни основ за вршење пресретања, датум и време вршења пресретања, као и да ову евиденцију чува као тајну, у складу са законом којим се уређује тајност података, да је оператор дужан да, ради остваривања обавезе из става 1. овог члана, о свом трошку обезбеди неопходне техничке и организационе услове (уређаје и програмску подршку), као и да докаже о томе достави Агенцији,

у складу са одредбама овог закона, да министарство, по прибављеном мишљењу министарства надлежног за послове правосуђа, министарства надлежног за унутрашње послове, министарства надлежног за послове одбране, Безбедносно-информативне агенције и органа надлежног за заштиту података о личности, ближе прописује захтеве за уређаје и програмску подршку из става 4. овог члана (члан 127); да је оператор дужан да задржи податке о електронским комуникацијама из члана 129. став 1. овог закона (у даљем тексту: задржани подаци) за потребе спровођења истраге, откривања кривичних дела и вођења кривичног поступка, у складу са законом којим се уређује кривични поступак, као и за потребе заштите националне и јавне безбедности Републике Србије, у складу са законима којима се уређује рад служби безбедности Републике Србије и рад органа унутрашњих послова, да је оператор из става 1. овог члана дужан да задржи податке у изворном облику или као податке обрађене током обављања делатности електронских комуникација, да оператор из става 1. овог члана није дужан да задржи податке које није произвео нити обрадио, да је оператор из става 1. овог члана дужан да задржане податке чува 12 месеци од дана обављене комуникације, да је оператор дужан да задржава податке тако да им се без одлагања може приступити, односно да се без одлагања могу доставити на захтев надлежног државног органа, у складу са ставом 1. овог члана, да је надлежни државни орган који остварује приступ, односно коме се достављају задржани подаци, дужан да води евиденцију о приступу, односно достављању задржаних података, која нарочито садржи: одређење акта који представља правни основ за приступ, односно достављање задржаних података, датум и време приступања, односно достављања задржаних података, као и да ову евиденцију чува као тајну, у складу са законом којим се уређује тајност података, да када надлежни државни орган није у могућности да оствари приступ задржаним подацима без приступа просторијама, електронској комуникационој мрежи, припадајућим средствима или електронској комуникационој опреми оператора, оператор из става 1. овог члана дужан је да о примљеним захтевима за приступ, односно достављање задржаних података, води евиденцију, која нарочито садржи идентификацију овлашћеног лица које је приступило задржаним подацима, односно коме су достављени задржани подаци, одређење акта који представља правни основ за приступ, односно достављање задржаних података, датум и време приступања, односно достављања задржаних података, као и да ову евиденцију чува као тајну, у складу са законом којим се уређује тајност података (члан 128); да се обавеза оператора из члана 128. став 1. овог закона односи на податке потребне за праћење и утврђивање извора комуникације, утврђивање одредишта комуникације, утврђивање почетка, трајања и завршетка комуникације, утврђивање врсте комуникације, идентификацију терминалне опреме корисника и утврђивање локације мобилне терминалне опреме корисника, да обавеза задржавања података из става 1. овог члана обухвата и податке о успостављеним позивима који нису одговорени, али не обухвата податке о позивима чије успостављање није

успело, да је забрањено задржавање података који откривају садржај комуникације, да Министарство, по прибављеном мишљењу министарства надлежног за послове правосуђа, министарства надлежног за унутрашње послове, министарства надлежног за послове одбране, Безбедносно-информативне агенције и органа надлежног за заштиту података о личности, ближе прописује захтеве у вези са задржавањем података из става 1. овог члана (члан 129); да је оператор дужан да, у погледу заштите задржаних података, нарочито обезбеди – да су задржани подаци истог квалитета и подвргнути истим мерама безбедности и заштите као и подаци у електронској комуникационој мрежи оператора, да су задржани подаци заштићени на подесан начин од случајног или недопуштеног уништења, случајног губитка или измене, неовлашћеног или незаконитог чувања, обраде, приступа или откривања, у складу са законом којим се уређује заштита података о личности, односно законом којим се уређује заштита тајних података када се ради о подацима који су сачувани и достављени у складу са чланом 128. став 5. овог закона, да се приступ задржаним подацима на подесан начин ограничи само на овлашћена лица органа који остварују приступ задржаним подацима, у складу са чланом 128. став 5. овог закона, да се задржани подаци униште по истеку рока из члана 128. став 4. овог закона, осим података који су сачувани и достављени у складу са чланом 128. став 5. овог закона, да је оператор дужан да, ради остваривања обавезе из става 1. овог члана, о свом трошку обезбеди неопходне техничке и организационе услове, као и да докаже о томе достави Агенцији, у складу са одредбама овог закона, да надзор над извршењем обавеза оператора из става 1. овог члана врши орган надлежан за заштиту података о личности, а када су подаци достављени у складу са чланом 128. став 5. овог закона и орган надлежан за надзор над спровођењем закона који регулише заштиту тајности података (члан 130).

Уставом Републике Србије утврђено је: 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 законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, као и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2); да је тајност писама и других средстава комуницирања неповредива, да су одступања дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом (члан 41);

Одредбом члана 12. Универзалне декларације о правима човека утврђено је да се нико не сме изложити произвољном мешању у приватни живот, породицу, стан или преписку, нити нападима на част и углед, као и да свако има право на заштиту закона против оваквог мешања или напада.

Међународним пактом о грађанским и политичким правима предвиђено је: да се државе чланице овог пакта обавезују да гарантују да се свако лице чија су права и слободе признати овим пактом повређени, може користити правом жалбе, чак и ако су их повредила лица у вршењу својих званичних дужности (члан 2. став 3. тачка а)); да нико не може бити предмет самовољних или незаконитих мешања у његов приватни живот, у његову породицу, у његов стан или његову преписку, нити незаконитих повреда нанесених његовој части или његовом угледу (члан 17. став 1).

Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода предвиђено 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. прва реченица); да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке, да се јавне власти неће мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других (члан 8); да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13).

Из наведеног следи да је неповредивост тајности писама и других средстава комуницирања зајемчена одредбом члана 41. став 1. Устава. Међутим, ово право није апсолутно, јер су самим Уставом утврђена одступања од овог права, сагласно члану 20. став 1. Устава, којим 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. Тако је одредбом члана 41. став 2. Устава утврђено да су одступања од неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања дозвољена само под одређеним условима, и то на одређено време и на основу одлуке суда и у сврхе које су такође утврђене овом одредбом Устава, а односе се на неопходност вођења кривичног поступка или заштиту безбедности Републике Србије, на начин који може бити уређен само законом. Поводом наведеног, Уставни суд најпре констатује да се Уставом Републике Србије обезбеђују виши стандарди заштите неповредивости тајности писама и других средстава општења од оних који су предвиђени у наведеним међународним актима, а на које се један од иницијатора позива у својој иницијативи. Полазећи од изложеног, као и од изнетих разлога за утврђивање несагласности оспорених одредаба

Закона са потврђеним међународним уговорима, за које Уставни суд налази да нису ваљано образложени, Суд је разматрао само питања уставности оспорених одредаба чл. 126. до 130. Закона о електронским комуникацијама.

Како електронске комуникације представљају једно од средстава комуницирања, чија тајност је гарантована наведеном одредбом Устава, то је одредбама чл. 126. до 130. Закона о електронским комуникацијама уређена тајност електронских комуникација, као и законито пресретање и задржавање података, којима се дозвољава одступање од зајемчене неповредивости тајности средстава комуникације.

Основни принцип којим је обезбеђена тајност електронских комуникација садржан је у ставу 1. члана 126. Закона, којим је прописано да пресретање електронских комуникација којим се открива садржај комуникације није допуштено без пристанка корисника. То значи да је пресретање електронских комуникација којим се открива садржај комуникације дозвољено само онда када постоји јасно изражена воља корисника електронске комуникације да се наведено пресретање изврши, јер на тај начин корисник комуникације дозвољава својим пристанком да се открије садржај комуникације. Да је воља корисника електронских комуникација од пресудног значаја приликом поступања са подацима обезбеђеним електронским комуникацијама јасно се види и из одредаба члана 126. ст. 2. до 4. Закона, јер је овим одредбама прописано: да приликом снимања комуникација и са њима повезаних података о саобраћају, које се обавља ради доказивања комерцијалних трансакција или других пословних односа, обе стране у комуникацији морају бити свесне или би морале бити свесне или су изричито упозорене на чињеницу да обављена комуникација може бити снимљена (став 2); да је коришћење електронских комуникационих мрежа и услуга ради чувања или приступања подацима похрањеним у терминалној опреми претплатника или корисника дозвољено само под условом да је претплатнику или кориснику дато јасно и потпуно обавештење о сврси прикупљања и обраде података, у складу са законом којим се уређује заштита података о личности, као и да му је пружена прилика да такву обраду података одбије (став 3); да одредба става 3. овог члана не спречава техничко чување или приступ подацима у сврху обезбеђења комуникације у оквиру електронских комуникационих мрежа или пружања услуга које је претплатник или корисник изричито затражио (став 4). Из наведеног следи да се на предвиђени начин штити неповредивост тајности електронских комуникација, јер се корисник електронске комуникације изричито упозорава да комуникација може бити снимљена, тражи се сагласност од њега за прикупљање и обраду одређених података или се приступ подацима обезбеђује на његов изричит захтев.

Одступање од наведеног принципа, тј. могућност пресретања електронских комуникација без пристанка, односно без знања корисника електронских комуникација је дозвољено само на основу одлуке суда, и то на одређено време, у случају ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен



законом. Законито пресретање електронских комуникација је уређено чланом 127. Закона. Ставом 1. овог члана Закона је прописана обавеза оператора да омогући законито пресретање комуникација из члана 126. став 1. Закона, што значи оних комуникација за чије пресретање на одређено време постоји одлука суда и које су неопходне за вођење кривичног поступка или за заштиту безбедности Републике Србије. На тај начин су, према оцени Уставног суда, испуњени услови и разлози који су утврђени чланом 41. став 2. Устава, чиме је радња пресретања електронских комуникација уређена сагласно наведеној одредби Устава, што значи да оператор неће омогућити пресретање електронских комуникација надлежном органу који ову радњу спроводи без образложене одлуке суда у којој је наведено име корисника чије електронске комуникације се пресрећу, време трајања пресретања и разлози због којих се пресретање врши. Начин на који се законито пресретање електронских комуникација врши уређен је одредбама члана 127. ст. 2. до 5. Закона, као и права и обавезе надлежног органа који спроводи пресретање, односно оператора, као што су: обавеза надлежног органа који спроводи пресретање да води евиденцију о пресретнутим електронским комуникацијама и да ову евиденцију чува као тајну; обавеза оператора да води евиденцију о пресретнутим електронским комуникацијама, уколико надлежни орган то чини у просторијама и са опремом оператора и обавеза оператора да ову евиденцију чува као тајну; обавеза оператора да о свом трошку обезбеди неопходне техничке и организационе услове за законито пресретање електронских комуникација и да доказе о томе достави Агенцији, као и обавеза министарства надлежног за послове телекомуникација и информационог друштва да ближе пропише захтеве за уређаје и програмску подршку, по прибављеном мишљењу министарства надлежног за послове правосуђа, министарства надлежног за унутрашње послове, министарства надлежног за послове одбране, Безбедносно-информативне агенције и органа надлежног за заштиту података о личности. Према оцени Уставног суда, наведеним законским одредбама којима су прописане обавезе оператора и надлежног органа у спровођењу мере пресретања електронских комуникација, законодавац није прекорачио своја овлашћења, јер је ова питања уредио сагласно одредби члана 41. став 2. Устава.

Поред законитог пресретања електронских комуникација, оператор, сагласно члану 128. став 1. Закона, има и обавезу задржавања података о електронским комуникацијама за потребе спровођења истраге, откривања кривичних дела и вођења кривичног поступка, у складу са законом којим се уређује кривични поступак, као и за потребе заштите националне и јавне безбедности Републике Србије, у складу са законима којима се уређује рад служби безбедности Републике Србије и рад органа унутрашњих послова. Наведена обавеза оператора задржавања односи се на податке потребне за праћење и утврђивање извора, одредишта, почетка, трајања и завршетка комуникације, врсте комуникације, идентификацију терминалне обраде података и утврђивање локалне мобилне терминалне опреме



корисника (члан 129. став 1. Закона – врсте задржаних података), док је Законом изричито забрањено задржавање података који откривају садржај комуникација (члан 129. став 3. Закона). Из наведеног следи да је овим законом установљена обавеза оператора за задржавање свих података који се односе на формална обележја електронске комуникације, али не и њену садржину, као општа обавеза оператора у односу на кориснике електронских комуникација како би се образовала посебна база података у коју се приступ сачуваном, односно задржаним подацима може дозволити на начин прописан законом за потребе спровођења истраге, откривања кривичних дела и вођења кривичног поступка, као и за потребе заштите националне и јавне безбедности Републике Србије. Задржавање података у систему оператора електронских комуникација, само по себи не може представљати радњу којом се врши повреда тајности писама и других средстава комуницирања, јер чувањем одређених података на једном месту не може се извршити повреда овакве врсте. Међутим, сврха задржавања података од стране оператора и располагање подацима овакве врсте којима се, под одређеним условима, може обезбедити приступ, односно који могу бити достављени надлежним органима, свакако представља одступање од неповредивости тајности средстава комуницирања, јер се коришћењем задржаних података залази у сферу приватности корисника електронске комуникације. Наиме, посебна база података која је формирана на основу обавезе оператора да задржава податке о електронским комуникацијама може бити злоупотребљена незаконитим поступањем органа власти, па стога њихова употреба, односно коришћење мора бити заштићено од таквих злоупотреба у циљу очувања неповредивости приватне сфере сваког појединца.

Поводом наведеног, Уставни суд је стао на становиште да, иако је овом оспореном одредбом Закона само прописана општа обавеза оператора да задржава податке о електронским комуникацијама и одређена сврха због које се задржавање ових података прописује, при чему несумњиво постоји легитимни циљ за прописивање ове обавезе оператора, а то су заштита друштва од криминалитета и заштита безбедности Републике Србије и њеног система одбране, а не и начин коришћења овако задржаних података, оно што је спорно у наведеној одредби Закона је да се увођење ове обавезе оператора врши у складу са законима којима се уређује кривични поступак, рад служби безбедности Републике Србије и рад органа унутрашњих послова. На тај начин је, према оцини Уставног суда, установљена једна обавеза оператора којом посредно може доћи до повреде права тајности средстава комуницирања, уколико се задржани подаци не користе сагласно одредби члана 41. став 2. Устава, што значи без одлуке суда и без одређивања времена у коме се они користе, већ на основу решења из наведених закона. Наиме, услови и сврха дозвољеног одступања од тајности средстава комуницирања су утврђени Уставом и као такви не могу бити предмет законске материје, јер се начин остваривања овог права може прописати само законом.

Овакав став Уставни суд је већ заузео у својој Одлуци IУз-149/2008 од 28. маја 2009. године када је у поступку оцене уставности одредбе члана 55. став 1. Закона о телекомуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/03 и 36/06) утврдио да је сагласно одредбама члана 20. став 1. и члана 41. став 2. Устава, само суд надлежан да, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике, на одређено време и на начин предвиђен законом одреди, односно дозволи одступање од Уставом зајемчене неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања. Како је оспореном одредбом члана 55. став 1. наведеног закона била прописана дозвољеност одступања од забране активности или коришћења уређаја којима се угрожава или нарушава поверљивост порука које се преносе телекомуникационим мрежама, не само када се врше у складу са судском одлуком, већ и без посебног налога суда, када је таква могућност прописана тим или другим законом, Уставни суд је оценио да се активности или коришћење уређаја којима се угрожава или нарушава приватност и поверљивост порука не могу вршити без одлуке суда, те да стога оспорена одредба у делу који гласи „законом или“ није у сагласности са Уставом.

Поводом оспоравања одредбе члана 128. став 1. Закона, Уставни суд такође истиче да је својом Одлуком IУз-1218/2010 од 19. априла 2012. године, утврдио да поједине одредбе једног од закона на које се позива члан 128. став 1. оспореног Закона, тј. одредбе члана 13. став 1. у вези са чланом 12. став 1. тачка б) и члана 16. став 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, број 88/09) нису у сагласности са Уставом, управо због повреде члана 41. став 2. Устава. Наиме, наведеним одредбама тог закона било је прописано (до престанка важења на основу Одлуке Уставног суда) да се посебни поступци и мере тајног прикупљања података – тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај предузимају само на основу налога директора Војнобезбедносне агенције или лица које он овласти, из чега очигледно следи да је оспореним одредбама тог закона било дозвољено одступање од Уставом зајемчене неповредивости тајности средстава комуницирања, односно предузимања наведене мере без одлуке суда. На тај начин је једним од закона у складу са којим је оператор дужан да врши задржавање података била уведена једна противуставна мера тајног прикупљања података која је била од утицаја на поступање и обавезе оператора у поступку задржавања података, која је престала да важи тек након објављивања наведене одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, тј. 1. јуна 2012. године.

Поред наведеног, посебно је важно истаћи и чињеницу да у случају задржавања података није од значаја то што се задржани подаци не односе на садржај комуникације, већ се ради о њеним формалним обележјима, којима се открива врста, извор и одредиште комуникације, време њеног

трајања и терминална опрема корисника комуникације. Наиме, из саме уставне одредбе којом је зајемчена неповредивост тајности писама и других средстава комуницирања произлази да уставотворац није имао на уму само заштиту садржаја средстава комуницирања, већ да се заштита овог права односи на сва обележја средстава комуницирања, што значи да су поред садржаја средства комуникације овим правом његове неповредивости заштићени и други елементи који се односе на податке, попут оних када, са ким, одакле и колико често је нека особа остварила контакт преко електронских комуникација.

Исти правни став по овом питању заузео је и Европски суд за људска права у већем броју предмета из своје праксе, разматрајући да ли је у конкретним случајевима дошло до повреде члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којим је гарантовано право на поштовање приватног и породичног живота. Наиме, према одредбама овог члана Европске конвенције, свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке (став 1), а јавне власти се неће мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда и криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других (став 2). Основна идеја заштите права на која се примењује члан 8. Европске конвенције јесте да постоје сфере живота сваког појединца у које држава не сме да се меша, осим у оним ситуацијама када су кумулативно испуњени услови из става 2. овог члана, односно да је такво мешање у складу са законом, да има легитимни циљ и да је неопходно у демократском друштву. Сагласно наведеном, Уставни суд је констатовао да, у складу са ставовима израженим у пракси Европског суда за људска права, право на приватност преписке обухвата не само писану реч, већ и изговорену, дакле односи се и на електронски послата писма и поруке и на телефонске разговоре. Такође, појам „средства комуницирања“ обухвата не само непосредан садржај комуникација, већ и податке о томе ко је и са ким остварио комуникацију, или је то покушао, у које време, колико дуго је одређени разговор трајао, колико је учестало (фреквентно) комуникација кроз преписку, разговоре или упућене поруке остваривана у одређеном периоду времена и са којих локација је вршена. Европски суд за људска права је у појединим својим пресудама (нпр. *Klass и други против Немачке* од 6. септембра 1978. године, *Malone против Уједињеног Краљевства* од 2. августа 1984. године и *Copland против Уједињеног Краљевства* од 3. априла 2007. године) изразио следеће ставове: „Пресретање телефонских комуникација, коме прибегне неки орган јавне власти, представља облик мешања у право на поштовање нечије преписке. Заправо, закони који допуштају јавним властима да тајно пресећу комуникације могу, већ самом чињеницом свог постојања, бити третирани као „претња“ и могу се сматрати мешањем у право на поштовање преписке и приватности“. „Једно од основних начела у демократском друштву је

начело владавине права, које се изричито помиње у Преамбули Европске конвенције. Владавина права, између осталог, подразумева и да мешање у права појединца од стране извршне власти мора бити подложно ефикасној контроли, коју по правилу треба да врши судство, бар у крајњој инстанци, због тога што судска контрола пружа најбоље гаранције независности, непристрасности и правилног поступка“. „Суд би поновио свој став да се израз „у складу са законом“ не односи само на домаће право, већ се такође односи и на својство закона, захтевајући да он буде у складу са владавином права... Према томе, тај израз подразумева, а то следи и из циља и сврхе члана 8. – да у унутрашњем праву мора постојати мера правне заштите од произвољног мешања јавних власти у права заштићена ставом 1. овог члана. Опасност од произвољности је очигледна посебно тамо где се овлашћења извршне власти остварују у тајности. Закон мора бити довољно јасан, да би дао грађанима одговарајуће индикације у погледу околности у којима, и услова под којима, јавне власти имају право да прибегну овом тајном и потенцијално опасном мешању у право на поштовање приватног живота и преписке“. „Суд подсећа да употреба информација у вези датума и дужине телефонских разговора и посебно бројева који су бирани може да покрене питања на основу члана 8, јер таква информација представља интегрални елемент комуникације путем телефона“.

Из наведеног следи да и задржани подаци из члана 129. став 1. Закона представљају податке који су обухваћени правом о неповредивости тајности средстава комуницирања, па је сагласно томе, одступање од овог зајемченог права приликом коришћења задржаних података могуће остварити само на начин утврђен чланом 41. став 2. Устава, тј. ови подаци се могу користити само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходни ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.

Сагласно наведеном, Уставни суд је утврдио да је једино суд надлежан да, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на одређено време и на начин предвиђен законом, одреди (дозволи) одступање од Уставом зајемчене неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања, а не да се то право одређује у складу са законом.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 128. став 1. Закона у делу који гласи: „у складу са законом којим се уређује кривични поступак“, као и у делу који гласи: „у складу са законима којима се уређује рад служби безбедности Републике Србије и рад органа унутрашњих послова“ није у сагласности са одредбом члана 41. став 2. Устава, како је одлучено у тачки 1. изреке.

Оспореном одредбом члана 128. став 5. Закона прописано да је оператор дужан да задржава податке тако да им се без одлагања може приступити, односно да се без одлагања могу доставити на захтев државног органа у складу са ставом 1. овог члана. Како је овом одредбом прописана обавеза

поступања оператора да задржане податке учини доступним надлежном органу без одлагања само на захтев тог органа, а без одлуке суда, то је Уставни суд оценио да наведена одредба члана 128. став 5. Закона у делу који гласи: „на захтев државног органа у складу са ставом 1. овог члана“, није у сагласности са чланом 41. став 2. Устава, јер за приступ задржаним подацима није прописано постојање судске одлуке, којом би се дозволио приступ задржаним подацима, чиме је Уставом обезбеђена правна заштита од потенцијалног ризика произвољног мешања јавних власти (захтев надлежног органа) у права приватности појединаца у које спада и тајност писама и средстава комуницирања.

Из наведеног, по оцени Суда, произлази да се оспореном одредбом члана 128. став 5. Закона *in fine* нарушава неповредивост права на тајност комуницирања корисника електронских комуникација, с обзиром на то да је установљена обавеза оператора да задржане податке, без обзира што се њима не открива садржај комуникације, учини доступним на захтев надлежног органа, а без претходно прибављене одлуке суда, која управо треба да представља облик контроле и неопходну брану свакој могућој злоупотреби овлашћења од стране органа власти, због чега оспорена одредба Закона није у сагласности са Уставом, како је одлучено такође у тачки 1. изреке.

Како је оспорена одредба члана 129. став 4. Закона правно и логички повезана са делом оспорене одредбе члана 128. став 5. Закона, јер је њоме прописано да Министарство, по прибављеном мишљењу министарства надлежног за послове правосуђа, министарства надлежног за унутрашње послове, министарства надлежног за послове одбране, Безбедносно-информативне агенције и органа надлежног за заштиту података о личности, ближе прописује захтеве у вези са задржавањем података, тј. управо оног захтева из члана 128. став 5. овог закона, на основу кога се не може вршити приступ или достављање задржаних података, то је Уставни суд утврдио да одредба члана 129. став 4. није у сагласности са Уставом из истих разлога због којих је утврђена неуставност одредбе члана 128. став 5. Закона, као што је одлучено у тачки 1. изреке.

Поводом члана 128. став 4. Закона, којим је прописана обавеза оператора да задржане податке чува 12 месеци од дана обављене комуникације, а који се оспорава једном од поднетих иницијатива, Уставни суд још једном указује да се самим чувањем задржаних података не нарушава начело тајности средстава комуникације, односно електронских комуникација у овом случају, већ да је наведеном одредбом Закона само прописана обавеза оператора колико дуго у својој бази података мора да чува задржане податке, који, тек на основу одлуке суда у којој је утврђено и време трајања ове мере, могу бити доступни надлежним органима, тако да се време чувања задржаних података разликује од времена коришћења овако прикупљених података. Из наведеног следи да рок чувања задржаних података није исто што и рок у коме се задржани подаци чине доступним надлежним органима, па се тако и почетак њиховог рачунања разликује, јер се први рачуна



од момента обављања комуникације, а други од донете судске одлуке, јер се само на основу судске одлуке може дозволити законит приступ или достављање задржаних података надлежном органу. Одређивање рока у коме се чувају задржани подаци је од важности и због заштите задржаних података, јер је Законом установљена обавеза оператора да након истека овог рока мора да уништи задржане податке, осим оних који су сачувани и достављени надлежном органу (члан 130. став 1. тачка 4) Закона). Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 128. став 4. Закона није у супротности са одредбом члана 41. став 2. Устава, јер се овом одредбом не одређује рок у коме се задржани подаци користе, већ рок у коме оператор има обавезу да задржане податке само чува у свом систему. Како Уставни суд сматра да поднетом иницијативом нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 128. став 4. Закона, то Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, налази да је иницијатива у том делу неприхватљива, па је исту одбацио и решио као у тачки 2. изреке.

Што се тиче разлога оспоравања одредаба члана 129. ст. 1. до 3. и члана 130. Закона, који се првенствено односе на повезаност ова два члана Закона са одредбама члана 128. Закона, које иницијатори оспоравају, без навођења неких конкретних разлога за њихово оспоравање, Уставни суд такође сматра да поднетим иницијативама нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 129. ст. 1. до 3. и члана 130. Закона, те Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, налази да су иницијативе у том делу неприхватљиве, као што је решио у тачки 2. изреке.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтеве за обуставу извршења појединачног акта донетог, односно радње предузете на основу оспорених одредаба Закона, као што је решио у тачки 3. изреке

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 128. став 1. у делу који гласи: „у складу са законом којим се уређује кривични поступак“, као и у делу који гласи: „у складу са законима којима се уређује рад служби безбедности Републике Србије и рад органа унутрашњих послова“, члана 128. став 5. у делу који гласи: „на захтев надлежног државног органа, у складу са ставом 1. овог члана“ и члана 129. став 4. Закона о електронским комуникацијама наведеног у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.



**Закон о заштити права и слобода националних мањина  
(„Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“,  
број 72/09 – др. закон)  
– члан 17. став 2.**

**Обим овлашћења у домену информисања националних мањина у  
односу на уставно начело јединства правног поретка**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09 – др. закон), у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, није у сагласности са Уставом.

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09), у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“.

У иницијативи се наводи да је оспорена одредба Закона у супротности са одредбама члана 4. став 1. и члана 18. ст. 2. и 3. Устава Републике Србије, члана 10. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, др. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10) и Резолуцијом 1636 (2008) и Препорукама 1848 (2008) Парламентарне скупштине Савета Европе – „Индикатори за медије у демократском друштву“.

У вези са повредом члана 4. став 1. Устава, иницијатор наводи да је Уставни суд својом ранијом одлуком, која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 89/10, утврдио да нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима одређене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, те је нашао да начело јединства правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, 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 другачијег уређивања

повезаних питања. Иницијатор истиче да би ово посебно морало да важи за област медијског права, односно права јавног информисања, имајући у виду да су норме права јавног информисања, по својој природи, у непосредној вези са остваривањем основних људских права и слобода, а посебно права на слободу мишљења и изражавања, права на слободу медија и права на обавештеност. Оспорене законске одредбе, по мишљењу иницијатора, су у супротности и са одредбама члана 18. ст. 2. и 3. Устава којима се јемче и непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Иницијатор наводи да су одредбе оспорених Закона супротне и члану 10. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којим је зајемчена слобода изражавања, која укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти.

Иницијатор сматра да оспорени Закон не садржи системски механизам којим би се обезбедила уређивачка независност јавних гласила чији је оснивач општина, главни град или држава. Такви стандарди, наводи иницијатор, предвиђени су Резолуцијом 1636 (2008) и Препорукама 1848 (2008) Парламентарне скупштине Савета Европе – „Индикатори за медије у демократском друштву“ који не познају могућност постојања јавног гласила у државној или јавној својини, осим у случајевима јавних радиодифузних сервиса (тачка 8.21 Резолуције), док је за преостале медије („приватне медије“) прописано да не могу бити вођени и држани од стране државе или компаније које држава контролише (тачка 8.22 Резолуције).

Иницијатор је предложио да Уставни суд прихвати иницијативу и утврди да су оспорене одредбе закона несагласне са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Закон о заштити права и слобода националних мањина, донела Савезна скупштина, на седници Већа грађана од 26. фебруара 2002. године и на седници Већа република од 26. фебруара 2002. године, а ступио је на снагу 7. марта 2002. године и на снази је. Одредба члана 24. Закона о заштити права и слобода националних мањина престала је да важи 11. септембра 2009. године, даном ступања на снагу Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09).

Члан 17. Закона о заштити права и слобода националних мањина, чији је део одредбе става 2. оспорен, гласи:

„Јавно обавештавање на језицима националних мањина

#### Члан 17.

Припадници националних мањина имају право на потпуно и непристрасно обавештење на свом језику, укључујући право на изражавање,

примање, слање и размену информација и идеја путем штампе и других средстава јавног обавештавања.

Држава ће у програмима радија и телевизије јавног сервиса обезбедити информативне, културне и образовне садржаје на језику националне мањине, а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина.

Припадници националних мањина имају право да оснивају и одржавају медије на свом језику.“

Полазећи од садржине навода иницијатора и од наведених одредаба Устава, међународноправних аката и закона, Уставни суд је у овом уставносудском предмету, на седници одржаној 12. децембра 2012. године, донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина и оценио да се у вези оспоравања уставности одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина, у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, основано постављају као спорна следећа уставноправна питања:

1) Посматрајући однос између Закона о радио-дифузији којим се на системски начин уређује оснивање електронских медија и Закона о заштити права и слобода националних мањина којим се уређују права националних мањина, па и у домену информисања (посебно оспорени део одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина којом се држави дају шира овлашћења у домену информисања националних мањина у односу на системски Закон о радио-дифузији), поставља се питање да ли је повређено начело јединства правног поретка утврђено одредбом члана 4. став 1. Устава;

2) Полазећи од оспореног дела одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина, поставља се питање да ли се право на информисање националних мањина може остваривати, сагласно уставноправним одредбама из члана 50. став 2, члана 51. став 1, чл. 75. и 79. Устава и члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, кроз посебне програме у оквиру јавног сервиса који се праве и емитују на језицима националних мањина или се то право може реализовати – оснивањем посебних радио и телевизијских станица које би емитовале програме на језицима националних мањина.

Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина достављено је Народној скупштини, ради давања одговора, у року од 30 дана од дана пријема Решења. Народна скупштина у остављеном року, а ни касније, није Уставном суду доставила тражени одговор, те је Суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), наставио поступак.

## II

Одредбама Устава Републике Србије које су од значаја за оцену уставности оспорене одредбе, утврђено је: да је правни поредак јединствен (члан 4.

став 1); да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, 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 јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје (члан 46. став 1); да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања и да се телевизијске и радио-станице оснивају у складу са законом (члан 50. ст. 1. и 2); да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја, да су средства јавног обавештавања дужна да то право поштују и да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом (члан 51); да припадници националних мањина имају право, поред осталог, на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја, на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом (члан 79. став 1).

Одредбама члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у односу на које је тражена оцена сагласности и које су од значаја за оцену спорних уставноправних питања, утврђено је: да свако има право на слободу изражавања, да ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе, да овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа (став 1); да пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства (став 2).

Одредбама Резолуције 1636 (2008) и Препорукама 1848 (2008) Парламентарне скупштине Савета Европе утврђени су „Индикатори за медије у

демократском друштву“; који садрже, између осталог, и следеће: да се Резолуцијом наглашава значај слободе изражавања, информисања и медија у демократском друштву и да у том циљу Резолуција нуди листу од 27 основних принципа као одговарајућу основу за анализу стања у медијима (уводна одредба); да Парламентарна скупштина подсећа на значај слободе медија, на слободно изражавање и информисање у медијима, које је суштински услов демократије, на учешће јавности у демократском процесу одлучивања и на захтев да јавност буде добро информисана и да има могућност слободног расправљања различитих мишљења (члан 1); да је Савет Европе поставио, на нивоу Европе, стандарде који се тичу медијских слобода, а који су садржани у члану 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и у многим одговарајућим препорукама Комитета министара, као и у резолуцијама и препорукама Парламентарне скупштине (члан 3); да би јавни радиодифузни сервис морао бити заштићен од политичког утицаја, у свом свакодневном вођењу послова и свом уређивачком раду, и да високе управљачке позиције не би смеле бити доступне људима са јасним партијским и политичким везама (члан 8. тачка 8.20); да би јавни радиодифузни сервис требало да донесе интерне новинарске кодексе и кодексе уређивачке независности од политичког утицаја (члан 8. тачка 8.21); да приватне медије не би смела да поседује, нити води држава, као ни компаније које су под државном контролом (члан 8. тачка 8.22); да чланови Владе не би требало да обављају професионалне медијске послове, док су на тој функцији (члан 8. тачка 8.23); да национални парламенти треба да раде периодичне извештаје о медијским слободама у њиховим земљама, на основу горе наведених принципа и међусобно дискутују о њима на европском нивоу (члан 8. тачка 8.24); да се Парламентарна скупштина позива на своју Резолуцију 1636 (2008) о „Индикаторима за медије у демократском друштву“ и препоручује Комитету министара да установи индикаторе за функционисање окружења за развој медија у демократији, базиране на овој листи и да сачињава периодичне извештаје о стању у медијима у државама чланицама, с особеностима за сваку од њих.

Одредбама члана 38. став 1, члана 41. ст. 1. и 3, члана 42. и члана 44. став 1. Закона о радио-дифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 – др. закон, 62/06, 85/06, 86/06 – исправка и 41/09), којим се уређује област електронских медија, прописано је следеће: (1) да физичко или правно лице не може да емитује радио или телевизијски програм уколико му претходно Републичка радиодифузна агенција није издала дозволу, осим ако овим законом није друкчије одређено; (2) да имаоца дозволе може бити само домаће правно или физичко лице које је регистровано за обављање делатност производње и емитовања радио и телевизијског програма и које има седиште, односно пребивалиште на територији Републике Србије, док страном физичко или правно лице може учествовати у оснивачком капиталу имаоца дозволе за емитовање програма највише до 49% укупног капитала, осим ако потврђеним међународним уговором није другачије предвиђено; (3) да су субјекти који не могу бити имаоци дозволе за емитовање програма

предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (изузев установа јавног радиодифузног сервиса), нити политичка странка, организација или коалиција, као и правно лице чији је оснивач политичка странка, организација или коалиција (4); да установе јавног радиодифузног сервиса Републике Србије или аутономних покрајина као емитери стичу право на производњу и емитовање програма непосредно на основу овог закона.

Законом о радио-дифузији прописано је и следеће: да је јавни радиодифузни сервис производња, куповина, обрада и емитовање информативних, образовних, културно-уметничких, дечијих, забавних, спортских и других радио и телевизијских програма који су од општег интереса за грађане, а нарочито у циљу остваривања њихових људских и грађанских права, размене идеја и мишљења, неговања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције, као и очувања националног идентитета (члан 4. тачка 9)); да се ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање утврђене радиодифузне политике у Републици Србији на начин примерен демократском друштву, оснива Републичка радиодифузна Агенција (у даљем тексту: Агенција) као самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона, као и да је Агенција је самостални правни субјект и функционално је независна од било ког државног органа, као и од свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијских програма и/или са њом повезаним делатностима (члан 6); да су у циљу остваривања општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса, утврђеног овим законом, поред општих обавеза емитера у односу на програмске садржаје из члана 68. овог закона, носиоци јавног радиодифузног сервиса дужни, између осталог, да производе и емитују програме намењене свим сегментима друштва, без дискриминације, водећи при том рачуна, нарочито, о специфичним друштвеним групама као што су деца и омладина, мањинске и етничке групе, хендикепирани, социјално и здравствено угрожени, глувонеме (са обавезом паралелног емитовања исписаног текста описа звучног сегмента радње и дијалога) и др, уважавају језичке и говорне стандарде, како већинског становништва, тако, у одговарајућој сразмери, и националних мањина, односно етничких група, на подручју на коме се програм емитује, те обезбеде задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који изражавају културни идентитет, како народа, тако и националних мањина, односно етничких група, кроз могућност да одређене програме или програмске целине, на подручјима на којима живе и раде, прате и на свом матерњем језику и писму (члан 78. тач. 2) до 4); да се ради обављања делатности јавног радиодифузног сервиса за територију Републике Србије, оснива Радиодифузна установа Србије, са седиштем у Београду (члан 85. став 1), ако и да се ради обављања делатности јавног радиодифузног сервиса на подручју Аутономне покрајине Војводине, оснива се Радиодифузна установа Војводине, са седиштем у Новом Саду (члан 94. став 1).



## III

Уставни суд констатује да је одредбом члана 50. став 2. Устава утврђено да се телевизијске и радио-станице оснивају у складу са законом, а тај закон је у правном поретку Републике Србије – Закон о радиодифузији. У разматрању отворених уставноправних питања у овом предмету мора се, према ставу Уставног суда, поћи од одредбе члана 42. Закона о радиодифузији којом се прописује да су субјекти који не могу бити имаоци дозволе за емитовање програма у смислу наведеног закона предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (изузетак су установе радиодифузног сервиса), нити политичка странка, организација или коалиција, као и правно лице чији је оснивач политичка странка, организација или коалиција.

При томе, да би се у овом уставносудском предмету у потпуности расветлила отворена уставноправна питања, према оцени Уставног суда, требало би прво прибегћи сагледавању правне суштине међусобног односа Закона о заштити права и слобода националних мањина и Закона о радиодифузији и њиховом положају у правном поретку Републике Србије. Закон о заштити права и слобода националних мањина донет је 2002. године као закон бивше Савезне Републике Југославије. Као такав он је заправо донет као савезни закон Савезне Републике Југославије који је на начелан и усмеравајући начин представљао скуп, између осталог (што је у предметном случају најбитније са правне стране), начелних одредница за поступање савезне државе, али и држава чланица Савезне Републике Југославије приликом уређивања одређених питања у овој области, укључујући и ближи начин остваривања права и слобода националних мањина у области медијског законодавства (одредба члана 1. става 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина то у потпуности потврђује својом правном садржином који гласи: „Републичким и покрајинским прописима, у складу са Уставом и законом, могу се ближе уредити питања регулисана овим законом“). То потврђује и сама начелна природа оспорене законске одредбе према којој држава може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина, што се може сматрати условно речено „усмеравајућом“ законском одредбом која се може, у оквирима одређене законодавне политике, реализовати на основу посебног закона. За разлику од одредбе члана 17. став 2. која се односи на поступање државе везано за програме радио и телевизије јавног сервиса која има императивни карактер, оспорени део наведене законске одредбе само оставља потенцијалну могућност да се ово решење примени кроз његову реализацију на основу посебног закона. Оно што се очигледно може у правном смислу закључити јесте да законска одредба која је овде оспорена, у целини заправо упућује на законе којима је уређена област медијског законодавства, односно област радио-дифузије. У прилог томе поново говори и део наведене одредбе члана 19. став 2. Закона, који није оспорен, а који се односи на права припадника националних мањина која се остварују преко јавног сервиса, што је уређено Законом о радиодифузији. Наиме, 2003. године Народна скупштина

Републике Србије донела је Закон о радиодифузији којим је уредила остваривање права припадника националних мањина преко јавног радиодифузног сервиса, али очигледно, полазећи од одредбе члана 42. став 1. Закона о радио-дифузији, није створила правни оквир у коме би држава могла да оснива посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина.

Иако се може оправдано стати на становиште да је Закон о заштити права и слобода националних мањина, условно речено, тзв. „системски закон“ у области заштите права и слобода националних мањина, самој оспореној законској одредби може се са правом, према оцени Уставног суда, одрећи системски карактер у делу одредбе која је овде оспорена јер она само начелно опредељује могуће поступање државе које се уређује законима из области медијског законодавства, што је у овом случају Закон о радио-дифузији. Са друге стране, оспорена одредба Закона о заштити права и слобода националних мањина се не може са правом, према оцени Уставног суда, сагледавати ни као посебно правило – изузетак у односу на правила из Закона о радио-дифузији. Наиме, да би одређени закон садржавао посебна правила и правне изузетке у односу на системске законе у одређеној области (што је у медијској сфери неспорно Закон о радио-дифузији), законодавац са становишта Устава и правног поретка Републике Србије мора преиспитати у поступку прописивања тих посебних правила и правних изузетака испуњеност одређених предуслова. То је, пре свега, постојање оправдане потребе и легитимног циља на коме се заснива одступање од општих, системских правних правила у одређеним успостављеним друштвеним односима у конкретној области. Даље, прецизно се мора сагледати да ли се посебна правила и правни изузеци у потпуности ослањају на системска правила, тако да се у целини посматрано општа правила из системског закона могу несметано применити на сва питања која нису обухваћена и посебно уређена на изузетан, посебан начин. И на крају, мора се сагледати и да ли су посебна правила и правни изузеци у складу са Уставом и целокупним правним системом Републике Србије. Само на тај начин може се успоставити однос тзв. системских закона и тзв. посебних закона који уређују посебна правила и изузетке на начин који не угрожава јединство правног поретка, правну сигурност и остваривање Уставном зајамчених права и слобода.

Ова немогућност правног одређивања положаја оспорене норме у правном систему Републике Србије делом произлази управо из тога што је она првобитно усвојена као одредба савезног закона, да би потом, услед насталих промена у правном систему, дошла у исту хијерархијску раван са повезаним одредбама Закона о радиодифузији.

Наиме, Закон о радиодифузији, према оцени Уставног суда, не оставља правни простор да се посебним законом предвиди изузетак у коме би Република или аутономна покрајина, поред програма на језицима националних мањина који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса, могла да оснива посебне и самосталне радио и телевизијске станице на језицима националних мањина (тај изузетак посебно не може

бити овде оспорена начелна одредба дившег савезног закона усвојеног пре Закона о радиодифузији, која на начелан начин предвиђа могућност која није уважена нити разрађена самим Законом о радиодифузији). Потребно је имати у виду да појам јавни радиодифузни сервис означава, пре свега, један скуп обавеза, између осталог, дефинисан и самим Законом о радиодифузији, везаних за садржаје, за производњу и само емитовање програма које емитују установе јавног радиодифузног сервиса (члан 4. тачка 9) Закона о радиодифузији одређује појам јавног радиодифузног сервиса, а обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса и посебно права припадника националних мањина одређене су одредбама члана 78. истог закона – посебно тач. 2) до 4) тог члана). То су, према Закону о радио-дифузији, искључиво обавезе Радиодифузне установе Србије и Радиодифузне установе Војводине које су и основане наведеним законом и које су тим законом означене као носиоци јавног радиодифузног сервиса (чл. 76, 85. и 94. Закона о радио-дифузији). Полазећи од уставне слободе оснивања електронских медија, обавеза државе да обезбеди оне гаранције грађанима који произлазе из слободе медија могу бити, у складу са међународним конвенцијама, стандардима и искуствима у овој области, остварене једино кроз јавни сервис и установе јавног сервиса које тај програм емитују, и које се оснивају самим законом, без утицаја извршне власти или било ког органа државне власти, уз Законом прописан посебан систем управљања, руковођења, контроле над радом програма, измештен од извршне власти, потпуно независан и над чијим радом надзор не врше органи који су део извршне власти, већ Републичка радиодифузна агенција, која је као независно регулаторно тело основана Законом о радиодифузији (члан 6. Закона о радиодифузији). Држава се у постављеном правном оквиру не меша у рад јавног радиодифузног сервиса, при чему су Законом о радиодифузији установљене обавезе јавног радиодифузног сервиса у смислу производње програма и на језицима националних мањина, у циљу остваривања Уставом датих гаранција које се односе на право на обавештеност грађана (чл. 77. и 78. Закона о радиодифузији). У суштини, дакле, по оцени Уставног суда, само су установе јавног радиодифузног сервиса, Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна установа Војводине, они субјекти које је у постојећем правном поретку Републике Србије, у овој области уређеном Законом о радиодифузији, држава могла да оснује. И то је прописана правна граница докле може да досеже мешање јавних власти у остваривање слободе медија, у складу са горе наведеним међународним конвенцијама и стандардима у овој области. Поред тога, и новодонети и важећи Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 119/12) не предвиђа могућност да држава постане оснивач оних субјеката који се баве производњом и емитовањем радио и телевизијских програма. Истовремено, Законом о радио-дифузији установљене обавезе јавног радиодифузног сервиса, по оцени Уставног суда, представљају управо онај вид остваривања зајемчених права националних мањина у области слободе јавног информисања, који обезбеђује непосредно држава, а у складу са својом обавезом из члана 14. Устава.

При томе, по оцени Уставног суда, немогућност државе да оснива посебне електронске медије на језицима националних мањина ни на који начин не угрожава Уставом загарантована права националних мањина, јер део права на очување посебности из Устава обухвата и право на оснивање сопствених средстава јавног информисања (члан 79. став 1. Устава). Закон о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) уређује питање финансирања, оснивања и рада, делатности националних савета који се финансирају и из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и у одређеним случајевима и из буџета јединица локалне самоуправе. Према томе, право националног савета да оснује сопствену радио или телевизијску станицу на језику националне мањине и законска обавеза државе да финансира рад националног савета и делатност националног савета, па и оснивање радио-телевизијске станице, чини одрживим решење да поред јавног сервиса кроз који држава директно гарантује остваривање Уставом зајамчених права припадницима националних мањина, постоји и овај други начин – оснивање радио и телевизијских станица чији је оснивач национални савет националних мањина, који се у складу са Законом о националним саветима националних мањина делом финансира из јавних прихода, па то обезбеђује и поштовање начела немешања јавне власти у медијску сферу и заштиту права и слобода припадника националних мањина у области јавног информисања. Наиме, супротно од наведеног, ако би постојала могућност државе да оснује радио и телевизијску станицу на језику националне мањине зарад заштите права на информисање припадника националне мањине у правној ситуацији када може да постоји самостално основана радио или телевизијска станица основана од стране националног савета националне мањине, то би могло само да ефективно угрози остваривање права на непристрасно, потпуно и објективно информисање, што може бити последица евентуалног индиректног или директног мешања државе у уређивачку политику медија.

Приликом одлучивања Уставни суд је имао у виду и да су према члану 11. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, др. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 – Одлука УС и 41/11 – Одлука УС), у смислу тог закона, под појмом јавног гласила обухваћени радио и телевизијски програми, као и да према члану 14. став 3. истог закона, оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије.

При томе, треба имати у виду да јединица локалне самоуправе, према Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), може да оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских

права (члан 20. тачка 34)). Такође, према Закону о главном граду („Службени гласник РС“, број 129/07), Град Београд може да оснује телевизијске и радио станице, новине и друга средства јавног обавештавања (члан 8. став 2. тачка 5)). Према члану 62. тачка 3) Закона о утврђивању надлежности АП Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09 и 67/12 – Одлука УС), АП Војводина преко својих органа обезбеђује део средстава или друге услове за рад јавних гласила на језицима националних мањина и етничких заједница, ради остваривања права националних мањина и етничких заједница у информисању на сопственом језику и неговању сопствене културе и идентитета. Уставни суд је у предмету ИУз-25/2011, Решењем од 18. априла 2012. године, одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности наведених одредаба Закона о главном граду и Закона о локалној самоуправи.

Узимајући у обзир сва наведена уставна и законска решења која чине међусобну правну целину, може се закључити, по оцени Уставног суда, да оспорено законско решење заправо представља анахроно правно решење усвојено пре свих горе наведених закона, па и самог Устава Републике Србије, и да оно у није у складу са законским уређењем остваривања слободе медија у правном систему Републике Србије, па је тиме супротно начелу јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Утемељеност овако на општи начин постављеног закључка може се потврдити и поступно конкретном правном аргументацијом која би се могла односити на хипотетички постављен појединачни правни случај – правни субјект основан од стране државе на основу оспореног члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина не би могао постати ималац дозволе за емитовање програма, јер правну запреку за то представља члан 42. Закона о радио-дифузији.

У погледу односа оспорене законске одредбе са међународним конвенцијама, стандардима и искуствима у области медијског законодавства, Уставни суд подсећа на садржину члана 18. Устава који уређује питање непосредне примене зајамчених права, а посебно на садржину одредбе става 3. наведеног члана Устава, којим је утврђено да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. У самој Резолуцији 1636 (2008) и Препорукама 1848 (2008) Парламентарне скупштине Савета Европе – „Индикатори за медије у демократском друштву“ наводи се да су „демократски стандарди... део универзално признатих људских права у Европи, и стога нису само унутрашње питање једне државе“, као и да је „Савет Европе... поставио, на нивоу Европе, стандарде који се тичу медијских слобода, а који су садржани у члану 10. Европске конвенције о људским правима и многим одговарајућим препорукама Комитета министара, као и у резолуцијама и препорукама Парламентарне скупштине“. Из садржине „Индикатора за медије у демократском друштву“, посебно оних означених под 8.20, 8.21. и 8.22, такође се може закључити да држава није у

могућности да оснива друге медије осим јавног радиодифузног сервиса, и да би другачије поступање државе заправо било у супротности са забраном мешања јавне власти у медијску сферу која је као стандард утврђена кроз примену и тумачење члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

На основу изнетог, Уставни суд је утврдио да одредба члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина, у оспореном делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, није у сагласности са Уставом.

#### IV

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина наведеног у изреци, у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-27/2011 од 3. октобра 2013. године („Службени гласник РС“, број 97/13)

**Закон о планирању и изградњи**  
(„Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13 –  
Одлука УС и 50/13 – Одлука УС)  
– члан 103. став 1, чл. 105. и 106.

Уставно овлашћење законодавца да пропише конверзију као основ за превођење права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини у право својине и начин обрачуна накнаде за конверзију земљишта

Уставни суд донео је

#### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13 – УС и 50/13 – УС), у делу који гласи: „Трошкови прибављања права коришћења грађевинског земљишта обухватају, у смислу овог закона, укупну ревалоризовану цену капитала, односно имовине исплаћену у поступку приватизације, односно укупну ревалоризовану цену исплаћену за имовину



или део имовине привредног друштва или другог правног лица у стечајном или извршном поступку, као и друге стварне трошкове.“, није у сагласности са Уставом.

2. Одбија се захтев за утврђивање неуставности одредаба чл. 105. и 106. Закона из тачке 1.

3. Укида се мера обуставе извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 103. став 1. и чл. 105. и 106. Закона из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 100. до 108. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11 и 121/12) са аспекта уставног овлашћења законодавца да пропише конверзију као основ за превођење права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини у право својине, одредбе члана 103. став 1. Закона, у делу којим је прописано шта обухватају трошкови прибављања права коришћења грађевинског земљишта када су носиоци овог права била приватизована привредна друштва и одредбе члана 106. Закона у делу у коме ова одредба, у погледу услова и поступка конверзије након извршене приватизације, упућује на члан 103. став 1. Закона, Уставни суд је 23. маја 2013. године донео Решење ИУз-68/2013 којим је покренуо поступак за утврђивање неуставности одредаба члана 103. став 1. и чл. 105. и 106. Закона. Истим Решењем Уставни суд је обуставио извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба истог закона, наведених у тачки 3. изреке. Полазећи од релевантних уставних одредаба, Уставни суд је у вези са оспореним одредбама Закона, као спорна, поставио два уставноправна питања: да ли је оспореним начином обрачуна накнаде за конверзију права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини у приватну својину, у коме продајна цена капитала или имовине субјекта приватизације представља противвредност и на име стицања права коришћења грађевинског земљишта, одступљено од концепта приватизације прописаног Законом о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – др. закон, 30/10 – др. закон и 93/12) и тиме нарушено начело јединства правног поретка утврђено одредбама члана 4. став 1. и члана 194. ст. 1. и 3. Устава Републике Србије, односно да ли се прописане погодности у начину обрачуна накнаде за конверзију земљишта могу оправдати јавним интересом за изградњу објеката на овом земљишту и његовим рационалним коришћењем, као и да ли ове погодности представљају прекомерни терет за друштвену заједницу у целини.

Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини. Како Народна скупштина није у остављеном року, а ни накнадно, доставила одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – УС), наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Сагласно одредби члана 82. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13 – УС и 50/13 – УС), грађевинско земљиште је земљиште одређено законом и планским документом као грађевинско, које је предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката. Одредбама члана 83. Закона прописано је: да грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине (став 1); да је грађевинско земљиште у промету (став 2); да право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе (став 3) и да је грађевинско земљиште у јавној својини у промету, под условима прописаним овим и другим законом (став 4). Према одредбама члана 84. Закона, грађевинско земљиште може бити градско грађевинско земљиште и грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта. Одредбама чл. 100. до 106а Закона установљена је конверзија права коришћења грађевинског земљишта у државној, односно јавној својини у приватну својину, и то у два облика: као конверзија без накнаде (чл. 100. до 102) и као конверзија уз накнаду (чл. 103. до 106а). Тако је одредбом члана 103. став 1. Закона предвиђено да се на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини, на коме су носиоци права коришћења била или јесу привредна друштва и друга правна лица на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници, право коришћења може конвертовати у право својине, уз накнаду тржишне вредности тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, умањену за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту. Оспореним делом одредбе става 1. истог члана Закона, који је Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11) додат у основни текст Закона, прописано је да трошкови прибављања права коришћења грађевинског земљишта обухватају, у смислу овог закона, укупну ревалоризовану цену капитала, односно имовине исплаћену у поступку приватизације, односно укупну ревалоризовану цену исплаћену за имовину или део имовине привредног друштва или другог правног лица у стечајном или извршном поступку, као и друге стварне трошкове. Чланом 105. Закона предвиђено је да лица чији је положај одређен законом којим се уређује спорт, као и удружења грађана, као носиоци права коришћења на грађевинском земљишту, остају носиоци права коришћења, осим ако се на њих могу применити друге одредбе овог закона које се односе на престанак права коришћења или поништај решења о изузимању земљишта, до окончања поступка приватизације, док је у оспореном делу овог члана Закона прописано да се по уплати купопродајне цене након приватизације, а на основу потврде Агенције за приватизацију, може извршити конверзија права коришћења у право својине на том земљишту у корист приватизованог лица, у складу са овим законом. Чланом 106. Закона прописано је да друштвена

предузећа као носиоци права коришћења на грађевинском земљишту, остају носиоци права коришћења, осим ако се на њих могу применити друге одредбе овог закона које се односе на престанак права коришћења или поништај решења о изузимању земљишта, до окончања поступка, док је у оспореном делу овог члана Закона одређено да се по уплати купопродајне цене након приватизације, а на основу потврде Агенције за приватизацију, може извршити конверзија права коришћења у право својине на том земљишту у корист приватизованог предузећа, у складу са овим законом. Законом је такође прописано да се новчана средства остварена по основу конверзије права коришћења у право својине по овом закону уплаћују у износу од 50% у посебан фонд за реституцију и у износу од 50% у буџет јединице локалне самоуправе, да се средства која се уплаћују у буџет јединице локалне самоуправе користе у складу са чланом 92. став 3. овог закона (за уређивање грађевинског земљишта, прибављање грађевинског земљишта и изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре), да се средства која се уплаћују у фонд за реституцију не могу користити до доношења закона којим се уређује реституција и да се фонд за реституцију оснива као буџетски фонд, у складу са законом (члан 107).

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да су за сагледавање одредаба члана 103. став 1. и чл. 105. и 106. Закона, у деловима у којима је оспорена њихова уставност, од значаја одредбе Устава Републике Србије којима се утврђује: да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, економске и социјалне односе од општег интереса, развој Републике Србије, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 7, 8, 12. и 17); 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).

У разматрању уставности оспорених одредаба Закона, Уставни суд је такође имао у виду и одговарајуће одредбе следећих закона:

– Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11 и 99/11), којим је одређено да имовину друштва, у смислу овог закона, чине ствари и права у власништву друштва, као и друга права друштва, да нето имовина (капитал) друштва у смислу овог закона јесте разлика између вредности имовине и обавеза друштва, а да је основни (регистровани) капитал друштва новчана вредност уписаних улога чланова друштва у друштво која је регистрована у складу са законом о регистрацији (члан 44);

– Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – др. закон, 30/10 – др. закон и 93/12), којим је прописано: да је предмет приватизације друштвени, односно државни 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 и да се у поступку приватизације може продати имовина или део

имовине субјекта приватизације, односно поједини делови субјекта приватизације (члан 3. ст. 1. до 3); да је један од модела приватизације и продаја капитала, односно имовине субјекта приватизације која се спроводи путем јавног тендера или јавне аукције (члан 9. тачка 1) и члан 10); да уговор о продаји капитала, односно имовине садржи, између осталог и одредбе о коришћењу земљишта (члан 41. став 1);

– Закона о стечају („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 и 71/12 – УС), којим је, између осталог, прописано: да се стечај, у смислу овог закона, спроводи банкротством или реорганизацијом, а да се под банкротством подразумева намирење поверилаца продајом, између осталог, целокупне имовине стечајног дужника (члан 1. ст. 2. и 3); да је стечајна маса целокупна имовина стечајног дужника у земљи и иностранству на дан остварења стечајног поступка, као и имовина коју стечајни дужник стекне током стечајног поступка (члан 101. став 1); да стечајни управник пописује ствари које улазе у стечајну масу, уз назначење њихове процене у висини очекиваног уновчења (члан 106. став 1); да је стечајни управник дужан да у року од 30 дана од дана преузимања имовине и права стечајног дужника састави почетни стечајни биланс у ком ће навести и упоредити активу и пасиву стечајног дужника (члан 109. став 1); да по доношењу решења о банкротству, стечајни управник започиње и спроводи продају целокупне имовине или дела имовине стечајног дужника (члан 132. став 1); да се на купца, када исплати цену, преноси право својине на купљеној имовини без обзира на раније уписе и без терета, као и без икаквих обавеза насталих пре извршене купопродаје, као и да ће стечајни судија решењем констатовати да је продаја извршена и наложити по правноснажности решења одговарајућем регистру упис права својине и брисање терета насталих пре извршене продаје, односно упис других права стечених продајом (члан 133. став 12);

– Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 99/11 – др. закон), којим је уређен поступак принудног остваривања потраживања (у даљем тексту: поступак извршења) и обезбеђења потраживања (у даљем тексту: поступак обезбеђења) на основу домаће или стране извршне или веродостојне исправе и којим је предвиђено: да је средство извршења ради остваривања новчаног потраживања, између осталог, и продаја непокретности, а да су предмети извршења ствари и права на којима се по закону може спровести извршење ради остваривања потраживања (члан 19. ст. 2. и 4); да је потребно да извршни поверилац уз предлог за извршење и предлог за спровођење извршења на непокретности, поднесе извод из јавне књиге, као доказ о томе да је непокретност уписана као својина извршног дужника (члан 105. став 1); да након полагања цене у случају продаје непокретности јавним надметањем, односно по полагању цене у случају продаје непосредном погодбом суд, односно извршитељ доноси закључак да се непокретност преда купцу и да се у јавну књигу упише право својине у његову корист (члан 131. став 1);

– Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11), којим су уређена питања услова, начина и поступка

враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину (члан 1. став 1), укључујући и враћање одузетог грађевинског земљишта и прописано да се имовина враћа у натуралном облику или се даје обештећење у виду државних обвезница Републике Србије и у новцу, у складу са овим законом (члан 4); када је у питању „враћање подржављеног грађевинског земљишта“, Законом је утврђено грађевинско земљиште које се враћа (члан 22), односно земљиште које се не враћа (члан 23) при чему су одређена и правила за спровођење реституције грађевинског земљишта које је обухваћено конверзијом права коришћења у право својине на овом земљишту, између осталог и по одредбама оспореног члана 103. Закона о планирању и изградњи, тако што је предвиђено да ће се бившем власнику вратити право својине и право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту ако лице из члана 103. Закона о планирању и изградњи није поднело или не поднесе захтев за конверзију у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона и ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења тог захтева, а све под условом да је купац у уговору о продаји капитала закљученом у поступку приватизације прихватио враћање имовине (члан 23. став 4). Законом је такође прописано да су извори средстава за измирење обавеза по основу издатих обвезница и исплате новчане аконтације – наменски издвојена средства у поступку приватизације, средства остварена конверзијом права коришћења грађевинског земљишта у својину уз накнаду, предвиђена посебним законом и наменска средства предвиђена буџетом Републике Србије (члан 36. став 1).

Ценећи сагласност одредбе члана 103. став 1. Закона у оспореном делу са уставним начелом јединства правног поретка које налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања, Уставни суд је пошао од цитираних одредаба Закона о приватизацији којима су уређени услови и поступак приватизације. Из наведених законских одредаба, према схватању Суда, произлази да је предмет приватизације друштвени, односно државни капитал, без обзира да ли је исказан у акцијама или уделитема, у предузећима и другим правним лицима, тј. субјектима приватизације. Приватизација не подразумева продају земљишта субјектата приватизације, без обзира на обим, врсту и титулара права на земљишту, већ промену власништва над друштвеним, односно државним капиталом у овим субјектима. С тим у вези, када се приватизује предузеће које у саставу своје имовине има право коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини, не мења се титулар права над тим земљиштем. Наиме, права приватизованог предузећа над таквим земљиштем не прелазе на купца друштвеног или државног капитала, с обзиром на то да нису ни била предмет продаје, већ приватизовано предузеће и даље остаје само корисник овог грађевинског земљишта чији је власник неки од титулара права јавне својине (Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе). Такође, и



када је у поступку приватизације вршена продаја имовине или дела имовине, односно објеката предузећа на грађевинском земљишту у државној својини, предмет продаје могли су бити само објекти у власништву овог предузећа, али не и грађевинско земљиште на коме су се ови објекти налазили, јер је на овом земљишту предузеће имало само право коришћења. Материјално-правна дејства наведене продаје су, сагласно општим правилима о промету непокретности утврђеним Законом о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 42/98 и 111/09), да је преносом права својине на објекту, купац објекта стицао право коришћења на грађевинском земљишту на коме се објекат налази, а да власник грађевинског земљишта након продаје објекта, и у овом случају, остаје неки од титулара јавне својине. Уставни суд указује да идентичне материјалноправне последице настају и продајом имовине или дела имовине привредног друштва у стечајном или извршном поступку, јер су у овим поступцима, као и код приватизације, предмет продаје могли бити само објекти на којима стечајни или извршни дужник има право својине, али не и грађевинско земљиште на коме се ови објекти налазе и на коме су ова лица имала само право коришћења.

Из цитираних законских одредаба такође произлази да независно од тога да ли је предмет продаје капитал или имовина субјекта приватизације, односно имовина стечајног или извршног дужника, продајна цена исплаћена у поступцима приватизације, стечаја или извршења представља искључиво противвредност на име стицања капитала или имовине наведених субјеката, али не и земљишта на коме наведени субјекти имају право коришћења, с обзиром на то да ово земљиште није тржишно вредновано. Стога се право коришћења на грађевинском земљишту стеченом у поступцима приватизације, стечаја или извршном поступку, може конвертовати у право својине плаћањем тржишне цене земљишта. Могуће је да је право коришћења на грађевинском земљишту у државној својини вредновано код одређивања продајне цене капитала или имовине у поступцима приватизације, стечаја или извршења. Међутим, како се у наведеним поступцима вредност права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини мора одредити применом тржишних критеријума, иста вредност не може, према схватању Суда, представљати трошак на име прибављања овог права, у смислу оспорене одредбе члана 103. став 1. Закона. Сагласно изнетом, Уставни суд је утврдио да је оспореним одређивањем трошкова прибављања права коришћења грађевинског земљишта на начин да продајна цена капитала, односно имовине субјекта приватизације, стечајног или извршног дужника представља противвредност и на име стицања права коришћења грађевинског земљишта, законодавац нарушио начело јединства правног поретка утврђено одредбама члана 4. став 1. и члана 194. ст. 1. и 3. Устава. Ово из разлога што Закон о приватизацији, Закон о стечају и Закон о извршењу и обезбеђењу, којима се на системски начин уређују услови, поступци и друга питања у вези са продајом капитала, односно имовине субјеката приватизације, стечајних или извршних дужника, не познају продајну цену капитала или имовине на начин како је она одређена



оспореном одредбом члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи, што, према схватању Суда, представља неосновано одступање од основних принципа и института утврђених овим законима.

Полазећи од садржине другог спорног уставноправног питања у овој правној ствари, Уставни суд констатује да је законодавац одређујући трошкове прибављања права коришћења грађевинског земљишта, на начин како је то прописано оспореном одредбом члана 103. став 1. Закона, предвидео погодност за приватизована предузећа и купце имовине или дела имовине у поступцима приватизације, стечаја или извршења, код обрачуна висине накнаде за конверзију права коришћења ових лица на грађевинском земљишту, у право својине. Наведена погодност се, у зависности од тога да ли је цена капитала или имовине исплаћена у поступцима њихове продаје, већа или мања од тржишне вредности грађевинског земљишта које је предмет конверзије, манифестује на начин да носиоци права коришћења на грађевинском земљишту имају могућност да остваре конверзију овог права уз нижу накнаду или без накнаде.

С тим у вези, Уставни суд указује да је оцењујући уставну заснованост законског прописивања могућности и услова за превођење права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини у право приватне својине, у образложењу Решења ГУз-233/2009 од 26. септембра 2012. године истакао „да налази неспорним овлашћење законодавног органа да руковођен сагледаним општим развојним интересима и економским и социјалним разлозима државе и друштва, на шта га овлашћују и обавезују одредбе члана 97. тач. 8, 12. и 17. Устава, одлучи да ће, под условима које законом пропише, установити основ за претварање једног имовинског права – права коришћења, у друго имовинско право – право својине“. Овлашћење законодавног органа да пропише услове за конверзију права коришћења на грађевинском земљишту у право својине, обухвата, према схватању Суда, и овлашћење да пропише и одређене погодности за наведену конверзију. С обзиром на изнето, Уставни суд констатује да је законодавац прописујући Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11) оспорену погодност код обрачуна висине накнаде за конверзију грађевинског земљишта, истакао јавни интерес за давање ове погодности носиоцима права коришћења на земљишту, који је засновао на генералној процени да доношењем овог закона треба да се створи основ, између осталог, „за проширење круга лица која могу остварити право на конверзију права коришћења у право својине без накнаде, чиме се омогућава привођење грађевинског земљишта намени изградњом објеката у складу са планским документом и истовремено доприноси рационалном коришћењу грађевинског земљишта“. Међутим, слобода законодавца да утврди постојање јавног интереса за давање погодности код обрачуна висине накнаде за конверзију права коришћења на грађевинском земљишту, не значи да држава на основу слободне процене може донети закон по сопственом нахођењу којим би произвољно прописала наведене погодности, већ да је законодавац ограничен Уставом, односно уставним принципима на којима

се темељи правни поредак. Ово из разлога што јавни интерес за прописивање оспорене погодности, мора бити заснован на објективном и разумном основу, односно објективним показатељима на основу којих је законодавац проценио да ситуација у којој се налазе приватизована привредна друштва и купци имовине или дела имовине у поступцима приватизације, стечаја или извршења, захтева и чини оправданим давање погодности овим лицима у виду оспореног начина обрачуна висине накнаде за конверзију.

Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да оспорено законско решење, према коме продајна цена капитала, односно имовине субјекта приватизације, стечајног или извршног дужника представља противвредност и на име стицања права коришћења на грађевинском земљишту, доводи до смањења фонда грађевинског земљишта у својини државе, уз губитак значајних буџетских прихода, по основу продаје или давања у закуп овог земљишта по адекватној тржишној цени, којима држава финансира своје надлежности. Оспорене погодности код обрачуна висине накнаде за конверзију директно доводе и до смањења новчаних средстава која су одредбама члана 107. Закона наменски одређена за финансирање уређивања и прибављања грађевинског земљишта, изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре, односно за давање обештећења (у виду државних обвезница Републике Србије и у новцу) бившим власницима одузете имовине, тј. корисницима реституције. Наиме, одређујући конверзију права коришћења и на одузетом грађевинском земљишту у право својине, Закон о планирању и изградњи је прејудуцирао решења из Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, тако што је ограничио реституцију „подржављеног грађевинског земљишта“ искључиво на давање обештећења бившим власницима овог земљишта, а оспореним решењем из 2011. године је и смањио прилив новчаних средстава у буџетски фонд за реституцију, што може да повећа дуг државе по овом основу према корисницима реституције.

Сагласно изнетом, Уставни суд сматра да оспорена погодност код обрачуна висине накнаде за конверзију права коришћења на грађевинском земљишту у право својине, не представља уставноправно прихватљиву меру јавног интереса. Наиме, у ситуацији када је држава оспореним Законом омогућила и имаоцима права коришћења на одузетом грађевинском земљишту да конвертују ово право у право својине, истакнути разлози за увођење оспорене погодности не могу се, према схватању Суда, сматрати објективним и разумним основом који оправдава прописивање ове погодности која, у крајњем исходу, представља прекомерни терет за заједницу у целини и посебно за кориснике реституције. Уставни суд такође констатује да је законодавац, након увођења оспорене погодности 2011. године, Законом о планирању и изградњи из 2012. године прописао још једну, додатну погодност за носиоце права коришћења на грађевинском земљишту одређене оспореном одредбом члана 103. став 1. Закона, тако што им је омогућио да, у одређеном законском року, остваре право на градњу нових објеката, односно доградњу и реконструкцију постојећих објеката без достављања

доказа о извршеној конверзији земљишта. С обзиром на изнето, Уставни суд налази да процена законодавца да је потребно прописати погодност код обрачуна висине накнаде за конверзију да би се „омогућило привођење грађевинског земљишта намени изградњом објеката и његово рационално коришћење“, није била заснована на објективним показатељима положаја у коме су се налазили носиоци права коришћења грађевинског земљишта из члана 103. став 1. Закона, а који показатељи би прописану погодност чинили уставноправно прихватљивом. Сагласно изнетом, Уставни суд је утврдио да је одредба члана 103. став 1. Закона, у оспореном делу, из наведених разлога неуставна.

У вези са одредбама чл. 105. и 106. Закона у погледу којих је такође покренут поступак за оцену њихове уставности, Уставни суд указује да ове одредбе Закона, у оспореним деловима, у погледу услова и начина конверзије права коришћења на грађевинском земљишту, а након приватизације носилаца овог права (лица чији је положај одређен законом којим се уређује спорт, удружења грађана и друштвена предузећа), упућују на одредбе Закона, односно на одредбу члана 103. став 1. Закона која једина регулише наведена питања у вези са конверзијом након приватизације. Имајући у виду да је утврђивањем неуставности одредбе члана 103. став 1. Закона у оспореном делу, сада искључена могућност да код конверзије права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини, у случајевима утврђеним овим чланом Закона, трошкови прибављања права коришћења грађевинског земљишта обухватају укупну ревалоризовану цену капитала, односно имовине исплаћену у поступку приватизације, односно укупну ревалоризовану цену исплаћену за имовину или део имовине привредног друштва или другог правног лица у стечајном или извршном поступку, Уставни суд је оценио да захтев за утврђивање неуставности одредаба чл. 105. и 106. Закона, у оспореним деловима, није основан те је, сагласно одредби члана 53. став 4. Закона о Уставном суду, захтев у овом делу одбио, решавајући као у тачки 2. изреке.

С обзиром на утврђену неуставност оспореног дела одредбе члана 103. став 1. Закона и одбијен захтев за утврђивање неуставности одредаба чл. 105. и 106. Закона, у којима је садржан правни основ за доношење појединачних решења којима се утврђује право на конверзију права коришћења земљишта у право својине уз накнаду, под условима утврђеним наведеним члановима Закона, Уставни суд је оценио да су престали разлози због којих је Решењем ИУз-68/2013 од 23. маја 2013. године одредио меру обуставе извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 103. став 1. и чл. 105. и 106. Закона. С тим у вези, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, наведену меру обуставе извршења укинуо и решио као у тачки 3. изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 15) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13 – УС и 50/13 – УС) наведена у тачки 1. изреке, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-68/2013 од 10. октобра 2013. године („Службени гласник РС“, број 98/13)

**Закон о извршењу и обезбеђењу**  
**(„Службени гласник РС“, број 31/11)**  
**– члан 79. став 5.**

**Једнака заштита права странака у поступку; повреда начела јединственог правног поретка; делотворност обезбеђеног правног средства; законска затезна камата у поступку противизвршења.**

Уставни суд у донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 31/11) није у сагласности са Уставом.

**О б р а з л о ж е њ е**

Уставни суд је Решењем број IУз-101/2013 од 4. јула 2013. године, поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 79. ст. 3. и 5. Закона о извршењу и обезбеђењу, покренуо поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 31/11), а одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 79. став 3. истог закона, те одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње која је предузета на основу ових одредаба Закона. Доносећи наведено решење, Суд је оценио да се основано поставља питање сагласности оспорене одредбе члана 79. став 5. Закона са Уставом, будући да из ове одредбе Закона произлази императивна обавеза суда да у поступку противизвршења на предлог извршног дужника одреди наплату законске затезне камате уколико је извршење спроведено ради наплате новчаног потраживања, а исплату те камате везује за дан када је извршни поверилац наплатио новчано потраживање, док Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/79 и 39/85, 45/89, 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93) прописује правило да, кад се враћа стечено без основа, на новчана средства затезну камату плаћа несавестан стицалац, од дана стицања, а иначе се плаћа од дана подношења

захтева (члан 214). Полазећи од тога да Закон о облигационим односима не уређује ни једну ситуацију кад лице постаје несавесно, нити садржи опште правило или ближа правила о савесности и несавесности стицаоца, којима би условљавао обим реституције коју дугује лице које је од дужника примило извршење обавезе по правном основу који је накнадно престао да постоји, већ је то препуштено суду да утврђује у сваком конкретном парничном поступку у складу са општим начелом савесности из Закона о облигационим односима, док начело формалног легалитета из члана 8. Закона о извршењу и обезбеђењу обавезује суд да извршни поступак спроведе саобразно закону и да извршни поверилац у поступку извршења, несумњиво није несавесно лице, то је Уставни суд, имајући у виду садржину оспорене одредбе члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу, оценио да се у конкретном случају као спорно може поставити питање да ли се овом одредбом Закона толико одступа од смисла и циља савесности из члана 214. Закона о облигационим односима да се доводи у питање и начело јединства правног поретка утврђеног чланом 4. став 1. Устава. Како је основна функција Уставног суда да штити уставност и законитост, а тиме и да обезбеди јединство правног система, што подразумева не само сагласност закона и других општих правних аката са вишим правним актима, него и њихову међусобну сагласност у домаћем правном поретку, то је наведеним решењем Суда покренут поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу. То решење Суд је, 24. јула 2013. године, доставио Народној скупштини на одговор, на основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС). С обзиром на то да Народна скупштина није доставила одговор, Суд је на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао:

Уставом Републике Србије утврђено је: да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1); да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да је правни поредак јединствен и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 1. и 3).

Законом о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 31/11) у Глави шест, одредбама чл. 78. до 80. Закона уређен је правни институт противизвршења, тако што је одредбама члана 78. ст. 1. до 3. Закона прописано, поред осталог, да када је извршење већ спроведено, извршни дужник може суду поднети предлог за противизвршење захтевајући да му извршни поверилац врати оно што је извршењем добио и одређујући средство извршења, ако је извршна исправа правноснажно, односно коначно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге (тачка 1)), извршни дужник у току извршног поступка добровољно измирио повериочево потраживање (тачка 2), решење о извршењу или решење о спровођењу извршења правноснажно укинута или преиначено (тачка 3), те правноснажном судском

одлуком утврђена недопустивост извршења (тачка 4)) (став 1), с тим што се предлог за противизвршење из разлога утврђених у ставу 1. тач. 1), 3) и 4) овог члана може поднети у року од 15 дана од дана достављања одлуке извршном дужнику, из разлога утврђеног у ставу 1. тачка 2) овог члана, у року од 15 дана од дана окончања извршног поступка (став 2), а извршни дужник не може пре истека рока из става 2. овог члана своје потраживање остварити у парничном поступку (став 3).

Према оспореном члану 79. Закона, у поступку противизвршења сходно се примењују одредбе овог закона о извршењу, ако овим чланом није другачије прописано (став 1), предлог за противизвршење суд доставља извршном повериоцу и налаже му да се у року од пет радних дана од дана пријема изјасни о том предлогу (став 2), решењем о противизвршењу суд налаже извршном повериоцу да у року од пет радних дана врати извршном дужнику оно што је извршењем примио и истовремено одређује извршење ради наплате тог потраживања (оспорени став 3), приговор на решење из става 3. овог члана одлаже извршење само ако извршни поверилац уз приговор положи јемство најмање у висини потраживања (став 4), а ако је извршење спроведено ради наплате новчаног потраживања суд на предлог извршног дужника одређује наплату затезне камате по прописаној стопи на износ новчаних средстава на којима је извршење спроведено од дана када је извршни поверилац наплатио новачно потраживање до дана повраћаја средстава (оспорени став 5). Према члану 80. Закона предлог за противизвршење неће се усвојити ако се тражи повраћај предмета у погледу кога су наступиле такве стварне или правне промене да повраћај више није могућ, а у том случају извршни дужник може своје право остваривати у парничном поступку и пре истека рока за подношење предлога за противизвршење.

Из наведених одредаба Закона следи да је тим одредбама уређен правни институт противизвршења као специфичан институт извршног процесног права, установљен са циљем да се извршном дужнику, на краћи и једноставнији начин пружи могућност повраћаја неосновано наплаћеног у поступку извршења након испуњења таксативно набројаних законских претпоставки из члана 78. став 1. тач. 1) до 4) и става 2. истог закона. Из одредаба члана 79. ст. 2. и 3. и члана 80. Закона следи да је овај поступак, по правилу, ограничен само на то да се извршном дужнику врати оно што је извршни поверилац извршењем добио.

Међутим, оспореном одредбом члана 79. став 5. Закона прописано је да ако је извршење спроведено ради наплате новчаног потраживања суд на предлог извршног дужника одређује наплату затезне камате по прописаној стопи на износ новчаних средстава на којима је извршење спроведено од дана када је извршни поверилац наплатио новачно потраживање до дана повраћаја средстава.

Према истом закону, поступак извршења и обезбеђења је хитан (члан 6. став 1), а суд је дужан да спроведе извршење када су за то испуњени услови одређени законом (члан 8. став 1).



Уставни суд налази да из наведеног произлази обавеза извршног суда да у поступку противизвршења, на предлог извршног дужника, наложи извршном повериоцу да врати извршном дужнику оно што је извршењем примио уколико нема стварне или правне промене на предмету, када повраћај више није могућ, а за новчано потраживање, на захтев извршног дужника, и да одреди наплату затезне камате по прописаној стопи на износ новчаних средстава на којима је извршење спроведено од дана када је извршни поверилац наплатио новчано потраживање.

Према одредбама члана 78. став 3. и члана 80. Закона о извршењу и обезбеђењу, извршни дужник заштиту свог права због неоснованог намерења дуга у извршном поступку може остваривати и коришћењем правног пута прописаног за повраћај стеченог без основа, у парничном поступку.

Одредбама чл. 210. до 219. Закона о облигационим односима које се односе на стицање без основа, прописано је опште правило, према коме кад неки део имовине једног лица пређе на било који начин у имовину неког другог лица, а тај прелаз нема свој основ у неком правном послу или у закону, стицалац је дужан да га врати, а кад то није могуће – да накнади вредност постигнутих користи, те да обавеза враћања, односно накнаде вредности, настаје и кад се нешто прими с обзиром на основ који се није остварио или који је касније отпао (члан 210), док су одредбама чл. 211. до 219. Закона прописана правила враћања, и то, поред осталог, кад се не може тражити враћање (члан 211), двострука исплата дуга (члан 212), обим враћања (члан 214), те кад се може задржати примљено (члан 216). Према одредби члана 212. Закона, ко је исти дуг платио два пута, па макар једном и по основу извршне исправе, има право да тражи враћање по општим правилима о стицању без основа. Одредбом члана 214. Закона прописано је да кад се враћа оно што је стечено без основа морају се вратити плодови и платити затезна камата, и то ако је стицалац несавестан, од дана стицања, а иначе од дана подношења захтева, а одредбом члана 216. Закона – да се не може тражити враћање неосновано плаћеног износа на име накнаде штете због повреде тела, нарушења здравља или смрти уколико је исплата извршена савесном прибавиоцу.

Закон о извршењу и обезбеђењу, у поступку противизвршења, обавезу исплате затезне камате по прописаној стопи на износ новчаних средстава на којима је извршење спроведено, везује за дан када је извршни поверилац наплатио новчано потраживање и не прави разлику између савесног и несавесног стицаоца, а Закон о облигационим односима не уређује нити једну ситуацију кад лице постаје несавесно, нити изричито регулише кад се постаје несавесним у погледу судске одлуке која је укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге.

У ситуацијама прописаним чланом 78. став 1. тач. 1) до 4) Закона о извршењу и обезбеђењу, у којима може доћи до противизвршења (извршна исправа правноснажно, односно коначно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге; извршни дужник у току извршног поступка добровољно измирио повериочево потраживање; решење о извршењу или

решење о спровођењу извршења правноснажно укинута или преиначено, односно, правноснажном судском одлуком утврђена недопустивост извршења), извршни поверилац је савестан, будући да је лице које је наплатило потраживање по правном основу, јер по претпоставци, он у време наплате потраживања није знао, нити је могао знати да ће правни основ отпасти.

Уставни суд указује на то да је савесност правни стандард који изазива многа спорна питања у примени и захтева брижљиво утврђивање у сваком конкретном случају кад је стицалац постао несавестан, док одредба члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу не оставља могућност доказивања савесности, као што је то омогућено у парничном поступку у коме се на обим враћања примењују одредбе Закона о облигационим односима.

Будући да ће суд у парничном поступку у сваком конкретном случају одређивати од ког тренутка је настала несавесност некадашњег повериоца у складу са општим начелом савесности из Закона о облигационим односима, у случају да извршни дужник као тужилац из облигационог односа насталог неоснованим обogaћењем захтева затезну камату пре подношења захтева (јер Закон о облигационим односима не садржи изричито правило о томе), следи да у истој чињеничној ситуацији, лица која се нађу у различитим судским поступцима (извршном и парничном) кроз које треба да врате оно што су без основа стекли, имају различит правни положај у погледу обима враћања због установљене обавезе из одредбе члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу, да се на захтев извршног дужника одређује и плаћање затезне камате на новчано потраживање од дана када је новчано потраживање наплаћено до дана повраћаја средстава, независно од тога кад је наступила несавесност извршног повериоца.

Поред овога Уставни суд указује и на то да је неспорно да поверилац, који у законом прописаном извршном поступку прими од другог лица одређени износ на име извршења правноснажно утврђене новчане обавезе тог лица, у тренутку стицања, по природи ствари не може бити несавестан. Тим пре што из одредбе члана 78. став 1. тачка 1) Закона о извршењу и обезбеђењу произлази да извршни дужник не може поднети захтев за противизвршење пре него што у поновљеном поступку након укидања извршне исправе не буде правноснажно поново одлучено о новчаном потраживању. Стога се питање несавесности извршног повериоца никако не може законом претпоставити пре него што је основ отпао, односно пре него што је извршна исправа преиначена, поништена или стављена ван снаге.

Стога, Уставни суд сматра да се одредбом члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу одступа од смисла и циља начела савесности из члана 214. Закона о облигационим односима и да се одредбом члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу доводи у питање једнака законска заштита, из члана 21. ст. 1. и 2. Устава, јер закон неједнако штити лица која се налазе у истоветној правној ситуацији.

Полазећи од тога да уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени материјалним законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених

односа, по правилу, буду поштовани и у процесним законима, односно да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, Уставни суд је утврдио да одредба члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу није у сагласности са уставним начелом јединства правног поретка утврђеним чланом 4. став 1. Устава, односно уставним начелом о једнакости пред законом и правом на једнаку законску заштиту из члана 21. ст. 1. и 2. Устава.

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 79. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУз-101/2013 од 7. новембра 2013. године („Службени гласник РС“, број 109/13)

**Закон о приватизацији**  
(„Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 –  
др.закон, 30/10 – др. закон, 93/12 и 119/12)  
– члан 20ж став 1.

Продужење рока за реструктурирање и забране извршења над имовином субјекта приватизације ради намирења потраживања; ограничење права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама чл. 32. и 58. Устава, на начин супротан одредбама члана 20. Устава.

Уз Одлуку донето Решење о одлагању објављивања Одлуке у „Службеном гласнику РС“, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 20ж став 1. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – др. закон, 30/10 – др. закон, 93/12 и 119/12) није у сагласности са Уставом.

**О б р а з л о ж е њ е**

Решењем Уставног суда ГУз-95/2013 од 13. јуна 2013. године, које је Суд донео по сопственој иницијативи у смислу одредбе члана 168. став 1. Устава Републике Србије, покренут је поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 20ж став 1. Закона о приватизацији наведеног у изреци. Доносећи

наведено Решење Суд је, полазећи од релевантних уставних одредаба, поставио, као спорна, следећа уставноправна питања:

– да ли се продужењем рока у коме се поступак реструктурирања најкасније мора окончати (30. јун 2014. године) мења циљ и смисао института реструктурирања имајући у виду да, сагласно ставу Уставног суда заузетом у Решењу IУз-98/2009, „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“, те да ли се, последично, и даље може сматрати да су ограничења имовинских права поверилаца субјеката приватизације у реструктурирању легитимна, односно да „служе“ остварењу Законом утврђеног јавног интереса претварања друштвене својине у приватну;

– да ли је продужењем рока у коме се против субјекта приватизације не може одредити или спровести принудно извршење, тј. продужењем рока у коме се поступак реструктурирања најкасније мора окончати, ускраћено право имаоцима правноснажно досуђених потраживања према субјекту у реструктурирању на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава;

– да ли је продужењем рока за окончање поступка реструктурирања законодавац повредио начело о обавезности судских одлука из члана 145. став 3. Устава, с обзиром на то да сада имаоци правноснажно досуђених новчаних потраживања према субјектима приватизације у реструктурирању не могу, и то најкасније до 30. јуна 2014. године, против субјеката приватизације у реструктурирању, као извршних дужника, покренути извршне поступке за наплату правноснажно досуђених и доспелих потраживања, односно да се поступци принудног извршења који су у току, морају прекинути.

Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини. Како Народна скупштина није у остављеном року, а ни накнадно, доставила одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – УС), наставио поступак и у спроведеном поступку утврдио следеће:

Закон о приватизацији донела је Народна скупштина 29. јуна 2001. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 38/01, а ступио је на снагу 7. јула 2001. године. Закон је више пута мењан и допуњаван, а последње измене и допуне извршене су 2012. године доношењем Закона о измени и допуни Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 119/12) којим је допуњен члан 20ж став 1. Закона.

Одредбом члана 20ж став 1. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – др. закон и 30/10 – др. закон) је, пре оспорене допуне овог члана Законом из 2012. године, било прописано да се од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања, не може против субјекта приватизације, односно над његовом имовином, одредити или спровести принудно извршење нити било која мера поступка извршења ради намирења потраживања.

Међутим, одредбом члана 1. став 1. Закона о измени и допуни Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 119/12), који је ступио на снагу 25. децембра 2012. године, допуњен је цитирани члан 20ж став 1. Закона, тако да гласи: „Од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања, а најкасније до 30. јуна 2014. године, не може се против субјекта приватизације, односно над његовом имовином, одредити или спровести принудно извршење нити било која мера поступка извршења ради намирења потраживања.“ Преосталим одредбама члана 20ж интегралног текста Закона, прописано је: да одлука о реструктурирању има снагу извршне исправе (став 2); да 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); 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 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); да се забрана из става 5. овог члана примењује најкасније до 30. јуна 2014. године (став 6); да се прекида поступак принудног извршења који је у току (став 7) и да 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). Законом је такође прописано: да за приватизацију неприватизованог друштвеног капитала јавни позив за учешће на јавном тендеру, односно јавној аукцији, мора да се објави најкасније до 31. децембра 2008. године и да ако се јавни позив не објави у наведеном року, Агенција доноси решење о покретању принудне ликвидације субјекта приватизације (у даљем тексту: ликвидација) (члан 14. ст. 1. и 2); 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, 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, те да у субјектима приватизације у којима је спроведено реструктурирање,

Агенција продаје капитал, односно имовину, методом јавног тендера или јавне аукције (члан 19).

Одредбама члана 58. Устава Републике Србије јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1) и утврђује 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), као и да се законом може ограничити начин коришћења имовине (став 3). Одредбама члана 86. Устава утврђено је да се јемче приватна, задружна и јавна својина, а да је јавна својина – државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, као и да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (став 1), да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом (став 2) и да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (став 3). Сагласно одредбама члана 97. тач. 7. и 17. Устава, Република Србија уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом. Одредбама члана 145. Устава утврђено је, поред осталог, да се судске одлуке заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона (став 2) и да су судске одлуке обавезне за све (став 3).

Уставни суд сматра да су за сагледавање уставности оспорене одредбе члана 20ж став 1. Закона, поред цитираних уставних одредаба, од значаја и ставови које је овај суд изнео у предмету IУз-98/2009, у коме је разматрао уставност одредаба члана 20ж Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – др. закон), пре допуне овог члана Закона спорним законским решењем из 2012. године. Уставни суд је на седници одржаној 23. јуна 2011. године донео Решење IУз-98/2009 којим, у тачки 1. изреке, није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 20ж наведеног Закона. У образложењу Решења Уставни суд је, између осталог, истакао следеће: „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) и да из наведених одредаба Закона, по оцени Суда, следи да је реструктурирање једна од законом предвиђених мера у циљу стварања претпоставки за претварање друштвеног и државног капитала у приватни; да се прописивањем немогућности одређивања или спровођења принудног извршења над имовином субјекта приватизације, за који је донета (или ће бити донета) одлука о реструктурирању, не доводе 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; да се тиме само привремено суспендује могућност принудног извршења, али се не задире у имовинска



права појединаца утврђена правноснажном судском одлуком; да је овакво ограничење имовинских права 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 за заштиту људских права и основних слобода (Закон о потврђивању ове конвенције објављен је у „Службеном листу СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05); да је Суд при томе 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. Уставни суд је такође истакао да иако 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, 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, те је Суд указао да се одредба члана 20ж Закона нужно мора тумачити у вези са одредбом члана 14. Закона, која изричито одређује крајњи рок (31. децембар 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.“

Из одредаба члана 20. Устава произлази да је Уставом допуштено ограничење људских и мањинских права могуће, под следећим условима: 1) да је такво ограничење прописано законом; 2) да ограничење служи сврси коју Устав допушта; 3) да је таква врста ограничења неопходна и потребна у демократском друштву; 4) да се ограничењем не задире у суштину зајемченог права. Истим чланом Устава је утврђена и обавеза свих државних органа, нарочито судова, да у случају постојања ограничења Уставом гарантованих права посебно воде рачуна о потреби успостављања правичне равнотеже између средства које се користи (ограничено уставно право) и циља који се жели постићи (заштита права других или заштита вредности демократског друштва). У контексту конкретне уставноправне ствари, ово пре свега подразумева обавезу законодавца да када прописује одређену норму има у виду суштину права која се нормом ограничава, важност сврхе ограничења, природу и обим ограничења, однос ограничења са сврхом ограничења, као и да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Када је у питању право на имовину, Суд констатује да Устав гарантује мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу

закона, али да ово право није апсолутно, будући да Устав у члану 58. ст. 2. и 3. предвиђа могућност дозвољеног ограничења права својине и начина коришћења имовине, односно права на мирно уживање имовине. Имајући у виду одредбе члана 20. Устава, Уставни суд налази да до Уставом допуштеног ограничења права на мирно уживање имовине, односно ограничења које не представља повреду права из члана 58. Устава, може доћи под следећим, кумулативно испуњеним условима: 1) да је такво ограничење изричито прописано законом; 2) да ограничење служи сврси коју Устав допушта; 3) да постоји правична равнотежа између захтева од јавног интереса и захтева за заштиту права на имовину појединца, имајући у виду суштину права које се ограничава, важност сврхе ограничења, природу и обим ограничења, однос ограничења са сврхом ограничења, као и да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Испитујући да ли је испуњен први од три кумулативно постављена услова за Уставом допуштено ограничење права на мирно уживање имовине, Уставни суд претходно констатује да, сагласно ставу Уставног суда и Европског суда за људска права, свако правноснажно досуђено новчано потраживање представља „имовину“ повериоца у значењу одредаба члана 58. Устава, из чега произлази да имаоци ових потраживања према субјектима приватизације у реструктурирању, такође уживају заштиту по овом члану Устава. Имајући у виду да је оспореном одредбом члана 20ж став 1. Закона, након њене допуне Законом о измени и допуни Закона о приватизацији из 2012. године, одређено да се сада против субјеката приватизације у реструктурирању најкасније до 30. јуна 2014. године не могу одредити, нити спровести принудна извршења ради наплате правноснажно досуђених и доспелих новчаних потраживања, чиме је индиректно продужен Законом првобитно одређен рок у коме је поступак реструктурирања најкасније морао да буде окончан (31. децембар 2008. године), Уставни суд сматра да је спорним законским решењем имаоцима наведених потраживања несумњиво даље ограничено њихово право на имовину.

Када је у питању испуњење другог услова за допуштено даљег ограничења наведеног права, Уставни суд је утврдио да је законодавац образлажући разлоге за доношење Закона о измени и допуни Закона о приватизацији из 2012. године којим је првобитно одређени рок (31. децембар 2008. године) у коме се против субјекта приватизације у реструктурирању не може одредити или спровести принудно извршење, продужен до 30. јуна 2014. године, истакао да „овај закон има за циљ да орочавањем забране принудног извршења према субјектима приватизације у реструктурирању омогући наставак пословања субјеката приватизације који су у реструктурирању, са једне стране и створи услове за њихове повериоце да могу да планирају своје пословне активности укључујући и обезбеђење финансирања са већим степеном извесности, имајући у виду одређен датум до када ће субјекти који се налазе у поступку реструктурирања бити заштићени од принудног извршења“. Неопходност продужења наведеног рока законодавац је засновао на чињеницама: да поступци реструктурирања и приватизације

трају знатно дуже него што се могло очекивати у време доношења Закона, услед чега повериоци субјеката у реструктурирању не могу, у дужем року него што је Законом првобитно било намеравано, да наплате доспела и правноснажно досуђена новчана потраживања; да је број друштава у поступку реструктурирања у међувремену повећан; да је велики број уговора о продаји капитала или имовине ових субјеката раскинут, чиме је повећан и број поверилаца који нису у могућности да намире своја потраживања према субјектима приватизације, што угрожава њихову ликвидност и има негативне ефекте по привреду у целини. Полазећи од изложених разлога за продужење рока у коме су субјекти приватизације у реструктурирању заштићени од принудног извршења над њиховом имовином, чиме се даље ограничава право на имовину поверилаца наведених субјеката, Уставни суд сматра да наведено ограничење служи остваривању одређених циљева у јавном интересу које је законодавац, у образложењу предлога спорног Закона, одредио као „олакшање положаја друштава који се налазе у поступку реструктурирања и остављање могућности за њихову евентуалну приватизацију и отварање могућности наплате потраживања након 30. јуна 2014. године, која до сада није била предвиђена“.

Међутим, да би продужење рока у коме су субјекти приватизације у реструктурирању заштићени од принудног извршења над њиховом имовином представљало уставноправно допуштену меру даљег ограничавања права на имовину поверилаца ових субјеката, није довољно да ово продужење служи остваривању цитираних циљева него је, према схватању Суда, потребно и да ти циљеви буду оправдани, односно легитимни. С тим у вези, Уставни суд подсећа да је у Решењу IУз-98/2009 од 23. јуна 2011. године изнео став да је, сагласно члану 19. Закона о приватизацији, циљ реструктурирања да се кроз одговарајуће статусне и друге промене субјекта приватизације омогући продаја његовог капитала или имовине, те да 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 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. Међутим, иако су сви поступци реструктурирања без изузетка морали да буду окончани до 31. децембра 2008. године, законодавац је продужењем рока у коме се против субјекта приватизације у реструктурирању не може одредити или спровести принудно извршење последично одредио 30. јун 2014. године као нови, крајњи рок у коме ови поступци сада морају да буду окончани. Наведеним продужењем рока поступак реструктурирања је од „мере ограниченог трајања“ са Законом јасно одређеним циљем, претворен у континуирану, дуготрајну меру која нити је доводила до приватизације предузећа, нити је омогућавала њихову ликвидацију. Тиме је, према мишљењу Суда, промењен смисао и суштина института реструктурирања и доведена у питање и легитимност циљева

које је законодавац желео да оствари његовом применом. Сагласно изнетом, у условима када 12 година након ступања на снагу Закона о приватизацији многобројни поступци реструктурирања, који је требало да буду окончани до 31. децембра 2008. године, и даље трају, када држава спорним законским решењем даље пролонгира трајање ових поступака до 30. јуна 2014. године, Уставни суд сматра да реструктурирање више не може да представља легитимно средство за остваривање Законом утврђеног јавног интереса претварања друштвене својине у приватну. Самим тим се ни циљеви ради чијег остварења је законодавац продужио рок у коме су субјекти приватизације у реструктурирању заштићени од принудног извршења над њиховом имовином, не могу, према мишљењу Суда, сматрати легитимним циљевима у јавном интересу који би даље ограничење права на имовину поверилаца ових субјеката приватизације чинили уставно-правно допуштеним. С тим у вези, Уставни суд оцењује да су оспореном одредбом члана 20ж став 1. Закона о приватизацији прекршена основна начела из члана 20. Устава, јер се овом законском одредбом, на Уставом недопуштен начин, ограничава Уставом гарантовано право на имовину ималаца правноснажно досуђених новчаних потраживања према субјектима приватизације у реструктурирању.

У прилогу тог становишта Уставног суда је и Законом о стечају („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 и 71/12) допуштена могућност намирења поверилаца стечајног дужника према усвојеном плану реорганизације у складу са извршеним редефинисањем њихових дужничко поверилачких односа (члан 1. став 4). Реорганизација се спроводи ако се тиме обезбеђује повољније намирење поверилаца у односу на банкротство, а посебно ако постоје оправдани услови за наставак дужничког пословања (члан 155. став 1). Уз то, одредбом члана 93. став 1. истог закона прописано је да се од дана отварања стечајног поступка не може против стечајног дужника, односно над његовом имовином, одредити и спровести принудно извршење нити било која мера поступка извршења, осим извршења која се односе на обавезе стечајне масе и трошкове стечајног поступка, те да се сагласно ставу 2. истог члана, поступци који су у току обустављају. Реорганизација се спроводи ако се тиме обезбеђује повољније намирење поверилаца у односу на банкротство, а посебно ако постоје оправдани услови за наставак дужничког пословања (члан 155. став 1). Она се може спровести и пре стечајног поступка по унапред припремљеном плану, као и у току самог стечаја (члан 155. став 3). До реорганизације ће доћи само у случају када се предложени план реорганизације на прописан начин изгласа у свим класама поверилаца, с тим да у гласању учествују сви повериоци, сразмерно величини својих потраживања (члан 165. ст. 1, 3. и 10). Стога се применом правног института реорганизације оправдава Уставом допуштено ограничење права на имовину остварењем легитимног циља заштите права других – привредних субјеката у поступку стечаја у односу на заштиту права њихових поверилаца по основу намирења потраживања која су им призната правоснажном одлуком суда. Отуда произлази да се реорганизацијом за

разлику од реструктурирања, подједнако штите права и правни интереси и поверилаца и стечајног дужника.

Имајући у виду да одредба члана 20ж став 1. Закона суспендује могућност принудног извршења правноснажних судских одлука, чиме су повређена имовинска права појединаца утврђена овим одлукама, Уставни суд сматра да је оспореним решењем законодавац повредио начело обавезности судских одлука из члана 145. став 3. Устава. Полазећи од наведеног, Уставни суд је такође оценио да је оспореном законском одредбом нарушено и остваривање уставног начела владавине права које се, према одредбама члана 3. Устава, темељи на неотуђивим људским правима, а остварује, поред осталог, и уставним јемством људских и мањинских права, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону. Сагласно свему изнетом, Уставни суд је оценио да одредба члана 20ж став 1. Закона о приватизацији наведеног у изреци није у сагласности са Уставом.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 20ж став 1. Закона о приватизацији наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУз-95/2013 од 14. новембра 2013. године (Одлука објављена у „Службеном гласнику РС“, број 52/14, по протеку шест месеци од доношења, због донетог решења о одлагању објављивања ове одлуке)

**Закон о Безбедносно-информативној агенцији**  
 („Службени гласник РС“, бр. 42/02 и 111/09)  
 – чл. 13–15.

**Одступање од начела тајности писама и других средстава општења.**

Уз Одлуку донето Решење о одлагању објављивања Одлуке у „Службеном гласнику РС“, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредбе чл. 13, 14. и 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 42/02 и 111/09) нису у сагласности са Уставом.

## О б р а з л о ж е њ е

Пред Уставним судом Србије покренут је поступак за оцену уставности одредаба чл. 13, 14. и 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, број 42/02). Предлагач наводи да су наведене одредбе Закона у супротности са чланом 19. у вези са чланом 1. Устава Републике Србије од 1990. године, јер „предвиђају одступање од начела неповредивости тајне писма и других средстава општења из разлога безбедности Републике Србије иако сам Устав такву могућност не познаје“. Такође, по мишљењу предлагача, оспорене одредбе Закона су „непрецизне... недоречене, нејасне, државним органима дају превелика дискрециона овлашћења, те сходно свему томе очигледно подложне како произвољном тумачењу тако и свакој другој злоупотреби“, чиме су „истовремено и у флагрантној супротности с Уставом Републике Србије“. Предлагач наводи одговарајућу праксу Европског суда за људска права, те упоређујући оспорене одредбе Закона са стандардима Европског суда за људска права, закључује да оспорена одредба члана 13. Закона не одређује круг лица у односу на која се могу применити одговарајуће мере, већ на „један крајње паушалан начин помиње сва физичка и правна лица генерално“, да не прецизира конкретна кривична дела поводом којих би могло доћи до примене одговарајућих мера већ се задовољава „разлозима безбедности Републике Србије, као изузетно неодређеним појмом, и у контексту овлашћења директора Агенције“. Одредбе члана 14. Закона, по налажењу предлагача, не садрже критеријуме на основу којих председник Врховног суда Србије, односно овлашћени судија, доноси одлуку о примени одговарајућих мера, док одредбе члана 15. Закона не садрже обавезу државних органа да сачине одговарајуће записнике о садржини прикупљених информација, заштити личних података, као и начину и условима под којима се прикупљени лични подаци накнадно могу избрисати. Предлагач сматра да из наведених разлога оспорене одредбе Закона нису у складу са „захтевима“ Европског суда за људска права.

Уставни суд је овај предлог, Закључком од 9. октобра 2003. године, доставио Народној скупштини Републике Србије на одговор. Народна скупштина у остављеном року од 30 дана није доставила Уставном суду тражени одговор.

Суд Србије и Црне Горе, на основу члана 12. став 2. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора и члана 129. Закона о Суду Србије и Црне Горе („Службени лист СЦГ“, број 26/03), уступио је Уставном суду Србије, као надлежном, предмет формиран по иницијативи за покретање поступка за оцењивање уставности одредаба чл. 13. до 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији, која је поднета Савезном уставном суду. Поступајући по поднетој иницијативи, Савезни уставни суд је, на основу одредаба члана 124. став 1. тачка 2) Устава Савезне Републике Југославије и члана 30. и члана 69. став 1. тачка 1) Закона о Савезном уставном суду, донео Решење којим је покренуо поступак за оцењивање сагласности одредаба чл. 13, 14. и 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији



с Уставом СРЈ. Савезни уставни суд је нашао да се основано поставља питање из иницијативе да ли су оспорене законске одредбе донете од ненадлежног органа, будући да је Народна скупштина Републике Србије уредила питање одступања од неповредивости тајне писама и других средстава општења, иако из одредбе члана 32. став 2. Устава СРЈ произлази да се одступање од наведеног начела може прописати само савезним законом.

Поступак за оцену уставности одредаба чл. 13, 14. и 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији, започет у предмету Савезног уставног суда, спојен је са поступком који је покренут предлогом за оцену уставности истих законских одредаба пред Уставним судом Србије, ради доношења једне одлуке.

Како је поступак за оцену уставности оспорених одредаба Закона о Безбедносно-информативној агенцији (у даљем тексту: Закон) покренут пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), Уставни суд је, сагласно одредби члана 112. овог закона, поступак наставио у складу са одредбама овог закона.

Уставни суд је, на седници одржаној 9. октобра 2012. године, на захтев Народне скупштине, донео Закључак којим се застаје са поступком оцене уставности оспорених одредаба Закона и даје могућност Народној скупштини да, у року од шест месеци од дана пријема закључка, Закон усагласи с Уставом.

Након истека рока од шест месеци, Народна скупштина је доставила Уставном суду допис, са прослеђеним писмом директора Безбедносно-информативне агенције, у коме се наводи да због нових околности објективног карактера, које су утицале на израду новог законског текста, а за које је неопходно заузимање става надлежних доносилаца одлука у Републици Србији, упућивање предлога новог законског текста Влади на разматрање и одлучивање није могло бити извршено у датом року. Истовремено је предложено да Уставни суд донесе одлуку да се продужи рок за застајање са поступком оцењивања уставности оспорених одредаба чл. 13, 14. и 15. Закона.

Уставни суд је, имајући у виду разлоге за продужење рока за застајање са поступком наведене у поднетим дописима, констатовао да је поступак оцене уставности у овом предмету започео у време важења Устава Савезне Републике Југославије од 1992. године и Устава Републике Србије од 1990. године, а да је, сагласно члану 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године, још 31. децембра 2008. године истекао општи рок за усклађивање закона са Уставом. Такође, Уставни суд је у односу на оспорене одредбе Закона и предмет њиховог уређивања, у којима се као спорна постављају питања која су од непосредног значаја за остваривање Уставом зајемчених права и слобода, закључио да се, без обзира на околности објективног карактера на које указује доносилац оспореног закона, изнети разлози не могу прихватити, те је, сагласно одредби члана 55. става 2. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

Оспореним одредбама Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, број 42/02) прописано је: да директор Агенције

може, ако је то потребно из разлога безбедности Републике Србије, својим решењем, а на основу претходне одлуке суда, одредити да се према одређеним физичким и правним лицима предузму одређене мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења, у поступку утврђеном овим законом (члан 13); да одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, на предлог директора Агенције одобрава одлуком председник Врховног суда Србије, односно судија тог суда који је одређен да по овим предлозима одлучује у случају одсуства председника тог суда, у року од 72 часа од подношења предлога, да се предлог и одлука из става 1. овог члана сачињавају у писменом облику и да предлог садржи податке и чињенице које су од значаја за одлучивање о примени мере, да се одобрене мере могу примењивати најдуже шест месеци, а на основу новог предлога могу се продужити још једанпут најдуже на још шест месеци, да у случају неприхватања предлога, председник Врховног суда Србије, односно овлашћени судија у образложењу одлуке наводи разлоге одбијања (члан 14); да кад разлози хитности то захтевају, а посебно у случајевима унутрашњег и међународног тероризма, одступање из члана 14. овог закона може својим решењем наложити директор Агенције, уз претходно прибављену писмену сагласност за почетак примене одговарајућих мера председника Врховног суда Србије, односно овлашћеног судије, да се у случају из става 1. овог члана писмени предлог за примену одговарајућих мера доставља у року од 24 часа од добијања сагласности, да се одлука о наставку примене одговарајућих мера, односно о њиховој обустави доноси у року од 72 часа од подношења предлога и да одлука о обустави одговарајућих мера мора бити писмено образложена (члан 15).

У току поступка пред Уставним судом, 6. јануара 2010. године, ступио је на снагу Закон о изменама Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, број 111/09), у коме су извршене измене у оспореним одредбама чл. 14. и 15. Закона, тако да су у члану 14. став 1. речи: „Врховног суда Србије“, замењене речима: „Врховног касационог суда“ (члан 1) и у члану 15. став 1. речи: „Врховног суда Србије“, замењене речима: „Врховног касационог суда“ (члан 2).

Уставни суд је констатовао да су, у међувремену, престали да важе Устав Републике Србије од 1990. године и Устав Савезне Републике Југославије од 1992. године у односу на које је тражена оцена уставности и покренут поступак оцене уставности оспореног Закона, па је његова оцена вршена у односу на Устав Републике Србије од 2006. године.

Одредбама члана 18. Устава Републике Србије утврђено је: 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, 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 (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). Осталим одредбама Устава које су значајне за одлучивање у овом предмету 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 је тајност писама и других средстава комуницирања неповредива, а да су одступања дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом (члан 41. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. став 1. тач. 2, 4. и 16).

Према ставу Уставног суда, одредбом члана 41. став 2. Устава зајемчена је тајност писама и других средстава комуницирања, која се не односе само на писану, већ и изговорену реч, дакле односе се и на телефонске разговоре и писма послата електронским путем (електронске комуникације). Такође, појам „средства комуницирања“ обухвата не само непосредан садржај комуникација, већ и податке о томе ко је и са ким остварио комуникацију, или је то покушао да учини, у које време, колико дуго је одређени разговор трајао, колико учестало (фреквентно) је комуникација кроз преписку, разговоре или упућене поруке остваривана у одређеном периоду времена и са којих локација је вршена.

Право на тајност писама и других средстава општења није апсолутно, јер су самим Уставом утврђена одступања од овог права, сагласно члану 20. став 1. Устава, којим 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. Тако је одредбом члана 41. став 2. Устава утврђено да су одступања од неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања дозвољена само под одређеним условима, и то: на одређено време, на основу одлуке суда и у сврхе које су такође утврђене овом одредбом Устава, а односе се на неопходност вођења кривичног поступка или заштиту безбедности Републике Србије, на начин који може бити уређен само законом. Уставни суд је у својој Одлуци ИУз-1245/2010 од 13. јуна 2013. године („Службени гласник РС“, број 60/13) изразио став да су услови и сврха дозвољеног одступања од тајности средстава комуницирања утврђени Уставом и да као такви не могу бити предмет законске материје, јер се само начин остваривања овог права може прописати законом. Према одредби члана 18. став 2. Устава, законом се може прописати начин остваривања

уставних 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.

Уставни суд је констатовао да су оспореним одредбама чл. 13. до 15. Закона прописана одступања од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, те начин и поступак ограничења овог уставног права. Уставни суд сматра да је законодавац био овлашћен да, у складу са одредбама члана 41. став 2. и члана 97. тач. 2, 4. и 16. Устава уреди ова питања, те да, након престанка Савезне Републике Југославије и престанка важења Устава Савезне Републике Југославије од 1992. године, више није спорно питање да ли је оспорене одредбе Закона донео ненадлежни орган, због чега је Савезни уставни суд донео Решење о покретању поступка оцене уставности. Али, по оцени Уставног суда, и даље се основано поставља уставноправно питање истакнуто у предлогу, које се односи на то да ли оспорене одредбе Закона испуњавају захтеве аутономног појма „закон“. Наиме, у предлогу се истиче да су оспорене одредбе Закона непрецизне, недоречене и нејасне, да државним органима дају превелика дискрециона овлашћења, те да су стога очигледно подложне произвољном тумачењу и свакој другој злоупотреби.

Уставни суд је у више својих одлука изнео став да начело владавине права не поставља само захтев за повиновањем власти Уставу и закону, већ поставља пред законодавну власт захтеве који се тичу квалитета закона који законодавац доноси. Према становишту овог суда, да би се један општи акт сматрао законом не само у формалном него и у садржинском смислу, тај закон мора бити у довољној мери прецизан, јасан и предвидив, тако да појединац може своје понашање ускладити са њим без страха да ће због нејасних и непрецизних норми бити ускраћен у остваривању зајемчених права или да ће због тога сносити одређене последице. Захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме није испуњен ако грађани као савесне особе нагађају о њеном смислу и садржају. (Видети, поред осталих, одлуке Уставног суда ИУз-107/2011 од 24. новембра 2011. године, ИУз-51/2012 од 23. маја 2013. године, ИУз-299/2011 од 17. јануара 2013. године и ИУз-53/2006 од 19. јуна 2012. године).

С обзиром на то да је Република Србија потписница Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), Уставни суд је, сагласно одредби члана 18. став 3. Устава, имао у виду да је и Европски суд за људска права тумачио право на приватност преписке, гарантовано чланом 8. Европске конвенције, на начин како је то учинио Уставни суд у овој одлуци. Наиме, Европски суд за људска права је у појединим својим пресудама (нпр. *Klass и други против Немачке*, од 6. септембра 1978. године, *Malone против Уједињеног Краљевства*, од 2. августа 1984. године и *Sorland против Уједињеног Краљевства*, од 3. априла 2007. године) изразио следеће ставове: „Пресретање телефонских комуникација, коме прибегне неки орган јавне власти, представља облик мешања у право на поштовање нечије преписке. Заправо, закони који допуштају јавним

властима да тајно пресрећу комуникације могу, већ самом чињеницом свог постојања, бити третирани као 'претња' и могу се сматрати мешањем у право на поштовање преписке и приватности. Једно од основних начела у демократском друштву је начело владавине права, које се изричито помиње у Преамбули Европске конвенције. Владавина права, између осталог, подразумева и да мешање у права појединца од стране извршне власти мора бити подложно ефикасној контроли, коју по правилу треба да врши судство, бар у крајњој инстанци, због тога што судска контрола пружа најбоље гаранције независности, непристрасности и правилног поступка. Европски суд је више пута поновио свој став да се израз 'у складу са законом' не односи само на домаће право, већ се такође односи и на својство закона, захтевајући да он буде у складу са владавином права... Према томе, тај израз подразумева, а то следи и из циља и сврхе члана 8. – да у унутрашњем праву мора постојати мера правне заштите од произвољног мешања јавних власти у права заштићена ставом 1. овог члана. Опасност од произвољности је очигледна посебно тамо где се овлашћења извршне власти остварују у тајности. Закон мора бити довољно јасан, да би дао грађанима одговарајуће индикације у погледу околности у којима, и услова под којима, јавне власти имају право да прибегну овом тајном и потенцијално опасном мешању у право на поштовање приватног живота и преписке.“

Имајући у виду изложено, Уставни суд сматра да је оспореним чланом 13. Закона прописано одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења из разлога безбедности Републике Србије, који представља Уставом допуштени разлог ограничења наведеног уставног права. И поред тога што је ово ограничење условљено претходном одлуком суда, Уставни суд је оценио да у преосталом делу оспорена одредба члана 13. Закона није формулисана довољно јасно и прецизно. Формулације да се „одређене мере“ могу предузети према „одређеним физичким и правним лицима“ сувише су опште да би задовољиле услов предвидивости, јер се ни приближно не може одредити којим категоријама лица може бити ограничено право на тајност писама и других средстава општења зајемчено чланом 42. став 1. Устава, нити о којим мерама ограничења је реч. Без обзира на то што Безбедносно-информативна агенција обавља послове који претпостављају висок степен тајности, пошто се односе на безбедносно-обавештајне податке, Уставни суд је на становишту да одредбе Закона које уређују начин обављања послова Агенције морају бити предвидиве до степена који је разуман у датим околностима. У конкретном случају, круг лица и мере којима се ограничава једно Уставом зајемчено право у оспореном члану 13. Закона, нити су одређени, нити одредиви, а понајмање прецизни. Следом наведеног, грађанима и другим правним субјектима се онемогућава да сазнају шта је правно правило које ће се у датим околностима применити, а тиме им се ускраћује могућност да се штите од недопустивог ограничења или произвољног мешања у право на поштовање приватног живота и преписке. Уставни суд је стога оценио да оспорени члан 13. Закона није у сагласности са чланом 41. став 2. Устава, јер не испуњава захтеве који произлазе из израза „на начин предвиђен законом“.



Уставни суд је након тога оценио да оспорене одредбе члана 14. Закона, саме по себи, нису несагласне са Уставом. Међутим, у члану 14. Закона су ближе уређени поступак за одређивање мера и време трајања мера прописаних чланом 13. Закона. Дакле, оспорене одредбе чл. 13. и 14. Закона су у међусобној логичкој и правној вези. Како је Уставни суд претходно утврдио да одредбе члана 13. Закона нису у сагласности са Уставом, на исти начин је оценио и одредбе члана 14. Закона.

Приликом разматрања уставности одредаба члана 15. Закона, поставило се питање да ли те одредбе нису у сагласности са Уставом искључиво зато што су у логичкој и правној вези са одредбама чл. 13. и 14. Закона, или и због тога што не испуњавају услове за одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења утврђене у члану 41. став 2. Устава. Наиме, Уставни суд је у својој Одлуци ИУз-1245/2010 од 13. јуна 2013. године констатовао да је чланом 41. став 2. Устава утврђено да су одступања од неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања дозвољена само под условима који су у том члану наведени. Суд је, при томе, изнео став да се Уставом Републике Србије обезбеђују виши стандарди заштите неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања него међународним уговорима, имајући у виду првенствено то да је ограничење овог права могуће само на основу одлуке суда.

Оспореном одредбом члана 15. став 1. Закона прописано је да одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, кад разлози хитности то захтевају, а посебно у случајевима унутрашњег и међународног тероризма, може наложити директор Агенције, уз претходно прибављену писмену сагласност за почетак примене мере председника Врховног касационог суда, односно овлашћеног судије. Дакле, наведеном одредбом Закона је уређен посебан случај одступања од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, правдан разлозима хитности, када се мера не налаже на основу одлуке суда, већ на основу решења директора Агенције, уз претходно прибављену писмену сагласност суда за почетак примене одговарајуће мере.

По налажењу Уставног суда, за уставноправну оцену оспореног члана 15. Закона од значаја је следеће: прво, да ли под изразом „на основу одлуке суда“ из члана 41. став 2. Устава треба подразумевати само образложену судску одлуку у писаном облику; друго, да ли је одступање прописано наведеном законском одредбом сразмерно циљу због кога је установљено.

Да би одговорио на прво постављено уставноправно питање, Уставни суд је пошао од тога да мешање у Уставом зајемчена права појединаца од стране извршне власти мора бити подложно ефикасној контроли, коју по правилу треба да врши судство, због тога што судска контрола пружа најбоље гаранције независности, непристрасности и правилности поступка. Мере надзора над тајношћу преписке и других средстава комуницирања пружају могућност за различите врсте злоупотреба у прикупљању и обради података о грађанима и правним лицима. Ове мере, надаље, могу обухватити и врло широк круг лица. Прислушкивање и снимање разговора и коришћење



података о успостављеним комуникацијским везама могу погодити велики број особа. Мерама надзора не морају бити обухваћена само лица у односу на која су мере одређене, већ и сви који су са њима имали комуникацију путем различитих средстава комуницирања. Уставни суд је, стога, стао на становиште да је неопходан услов за примену мера којима се ограничава право на тајност писама и других средстава општења доношење образложене судске одлуке у писаном облику. Према одредби члана 15. став 3. Закона, суд је дужан да донесе такву одлуку у року од 72 часа од подношења предлога за примену одговарајућих мера наведеног у ставу 2. истог члана. Међутим, сама примена мера, према ставу 1. члана 15. Закона, отпочиње по прибављеној писменој сагласности суда, а не на основу одлуке суда.

С обзиром на наведено, као спорно се поставило питање да ли се отпочињањем мера надзора над средствима комуницирања без писмено образложене одлуке суда врши недопустиво ограничење права на тајност писама и других средстава општења. Уставни суд констатује да се одступање прописано оспореним одредбама члана 15. Устава односи на случајеве када постоји додатна опасност за безбедност Републике Србије, нарочито због унутрашњег и међународног тероризма. Одсуство хитног поступања у таквим случајевима и одлагање примене мера надзора за 72 часа, до доношења писмено образложене одлуке суда, могло би да има несагледиве последице за безбедност земље и њених грађана. Уставни суд је стога оценио да је задовољен захтев сразмерности између прописаног законског ограничења права и циља због кога је то ограничење установљено. При томе, овај суд је имао у виду да се ради о краткотрајном одступању које се односи само на почетак примене мера надзора, и то уз прибављену писмену сагласност суда, а да даље трајање мера мора бити оправдано писмено образложеном одлуком. Следом наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 15. Закона прописују ограничење права на тајност писама и других средстава општења које није недопуштено у смислу члана 20. став 1. Устава.

Међутим, Уставни суд је ипак оценио да су оспорене одредбе члана 15. Закона несагласне са Уставом, јер су у правној и логичкој вези са одредбама чл. 13. и 14. Закона, које су оцењене као неуставне.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1. Закона о Уставном суду донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 13, 14. и 15. Закона о безбедносно-информативној агенцији престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УЗ-252/2002 од 26. децембра 2013. године (Одлука УЗ-252/2002 објављена у „Службеном гласнику РС“, број 65/14, по протеклу четири месеца од дана доношења, као рока за одлагање објављивања)

**III. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА  
ДОНЕТИ У 2014. ГОДИНИ**



## Закон о националним саветима националних мањина

(„Службени гласник РС“, број 72/09)

– члан 2. став 2, члан 10. тач. 6), 10), 11), 12), 13) и 15), члан 11. став 3, члан 12. став 1. тач. 2) и 5) и члан 12. ст. 3. и 4, члан 13. тачка 3), члан 14, члан 15. тачка 7), члан 19. став 2, члан 20. тач. 1) до 4), чл. 23. и 24, члан 25. став 1, члан 26. ст. 2. до 4. и члан 27. став 1.

Јавна овлашћења националних савета националних мањина у остваривању права припадника националних мањина на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да следеће одредбе Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) нису у сагласности са Уставом:

– одредбе члана 10. тачка б) у делу који гласи: „и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине“, члана 10. тачка 12) у делу који гласи: „Уставним судом,“ и члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“;

– одредбе члана 12. став 1. тачка 2) у делу који гласи: „или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину“, члана 12. став 1. тачка 5), члана 12. став 3. и члана 12. став 4. у делу који гласи: „аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе,“;

– одредба члана 15. тачка 7),

– одредба члана 19. став 2,

– одредбе члана 20. тач. 1) до 4),

– одредбе члана 23,

– одредбе члана 24,

– одредбе члана 25. став 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим“ и члана 25. став 3, док се у преосталом делу одредбе члана 25. имају примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. образложења ове одлуке,

– одредбе члана 26. ст. 2. до 4. и

– одредба члана 27. став 1. у делу који гласи: „државним органима,“ док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 15. образложења ове одлуке.

2. Одбија се захтев за утврђивање неуставности следећих одредаба Закона из тачке 1:

- одредбе члана 2. став 2, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. образложења ове одлуке,
- одредаба члана 10. тач. 10), 11) и 13), под условима и ограничењима датим у делу VI тач. 3.2. и 3.3. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 11. став 3, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 4. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 13. тачка 3), под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 6. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 14.

## Образложење

### I

#### Уводне напомене

##### 1. О покретању поступка пред Уставним судом

Поводом више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности појединих одредаба Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09), Уставни суд је Решењем ИУз-882/2010 од 17. јануара 2013. године поступак за утврђивање неуставности покренуо у односу на одредбе члана 2. став 2, члана 10. тач. 6), 10), 11), 12), 13) и 15), члана 11. став 3, члана 12, члана 13. тачка 3), члана 14, члана 15. тачка 7), члана 19. став 2, члана 20. тач. 1) до 4) и чл. 23. до 27. Закона, док је истим решењем, као неприхватљиве, одбацио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 15. тач. 5) и 6), члана 16. став 3. и чл. 32. и 33. Закона, а у односу на одредбе чл. 5, 17. и 18, члана 19. став 1, члана 21, члана 22. тачка 1), чл. 29, 31, 32. и 33, члана 41. став 2. тачка 7), члана 44. ст. 1. и 2, чл. 47, 48, 52. и 54, члана 56. став 1, члана 57. и чл. 115, 134. и 137. наведеног закона иницијативе одбацио због непостојања претпоставки за покретање поступка.

Наведено Решење достављено је Народној скупштини како би у року од 60 дана дала одговор на спорна уставноправна питања која су се, по оцени Уставног суда поставила у вези одредаба Закона у односу на које је покренуо поступак за утврђивање неуставности, односно за оцену њихове сагласности са Уставом. Народна скупштина у остављеном року, а ни касније, није Уставном суду доставила тражени одговор, те је Суд, сагласно одредби члана 34. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), наставио поступак.

У даљем току поступка, Уставни суд је, полазећи од значаја питања која се уређују оспореним Законом, као и сложености уставноправних питања која се постављају поводом оспорених законских одредаба, одлучио да, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона о Уставном суду, одржи јавну расправу и да на њу, поред учесника у поступку, позове и представнике

државних органа и служби чије су надлежности и делокруг рада у непосредној вези са питањима која су Законом уређена, као и научне и јавне раднике који су се у свом досадашњем професионалном раду у области уставног права и права националних мањина, бавили питањима која се као спорна могу поставити везано за сагласност предметног Закона са Уставом. Јавна расправа пред Судом је одржана 2. јула 2013. године. Поред представника иницијатора, позиву Уставног суда за учешће на јавној расправи одазвали су се Заштитник грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство културе и информисања, Министарство правде и државне управе и Канцеларија Владе за људска и мањинска права, као и академик проф. др Тибор Варади, проф. др Маријана Пајванчић, проф. др Миодраг Јовановић, проф. др Владимир Ђурић и проф. др Борис Кривокапић.

## 2. О оспореном општем акту

Закон о националним саветима националних мањина Народна скупштина је донела 31. августа 2009. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 72/09, а ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања – 11. септембра 2009. године.

Чланом 1. Закона прописано је да се тим законом уређују надлежности националних савета националних мањина (у даљем тексту: национални савети) у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, поступак избора националних савета, њихово финансирање и друга питања од значаја за рад националних савета.

## II

Релевантне одредбе Устава и потврђених међународних уговора, као и одредбе других закона за уставносудску оцену

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражена оцена уставности оспорених одредаба Закона, утврђено је следеће: 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 почива на неотуђивим људским правима (члан 3. став 1); да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1); да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14); да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48); да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче додатна, индивидуална или колективна права, да се индивидуална



права остварују појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима, да путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом, и да ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом (члан 75); 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 припадници националних мањина имају право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, и да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу се установити додатна права припадника националних мањина (члан 79); да припадници националних мањина могу да оснивају просветна и културна удружења, која добровољно финансирају, да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина и да припадници националних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије (члан 80); да у области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (члан 81); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности, систем у области образовања, културе и јавног информисања и систем јавних служби, организацију, надлежност и рад републичких органа, друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 2, 6, 10, 16. и 17); да право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине

или најмање 30.000 бирача, као и да Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности (члан 107); 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, те да врши и друге послове одређене Уставом и законом (члан 123); да је Влада одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе (члан 124); да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад је одговорна Влади и да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом (члан 136. ст. 1. и 2); да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (члан 137. ст. 1. и 2); да поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика, као и да поступак може покренути и сам Уставни суд, а да свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости (члан 168. ст. 1. и 2); да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајамчене 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).

Релевантни међународноправни акти који се односе на права припадника националних мањина, а који су, као потврђени међународни уговори, део унутрашњег правног поретка Републике Србије, су Декларација УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина од 1992. године и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе од 1995. године. Поред тога, у области остваривања и заштите права припадника националних мањина закључена су (и потврђена) и четири билатерална споразума са суседним земљама, и то: Споразум између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина од 2002. године, Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској од 2003. године, Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Македоније о заштити српске и црногорске

националне мањине у Републици Македонији и македонске националне мањине у Србији и Црној Гори од 2004. године и Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори такође од 2004. године. С обзиром на то да је Република Србија, у складу са Полазним основама за преуређење односа Србије и Црне Горе („Београдски споразум“) и чланом 60. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, постала следбеник државне заједнице Србија и Црна Гора, у целости је наследила њен међународноправни субјективитет и међународне документе.

Уставни суд налази да је за сагледавање и оцену сагласности појединих оспорених одредаба Закона са Уставом потребно имати у виду и релевантне одредбе закона којима се, на системски начин, уређују области у којима припадници националних мањина, сагласно Уставу, остварују своја колективна права.

Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13) прописано је: да делатност образовања и васпитања обавља установа (члан 7. став 1); да се у установи у којој се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине чланови органа управљања – представници јединице локалне самоуправе именују уз прибављено мишљење одговарајућег националног савета националне мањине и да се, уколико национални савет националне мањине не достави мишљење у року од 15 дана од пријема захтева, сматра да је мишљење дато, а да у установи у којој се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за које је, у складу са законом којим се уређују надлежности националних савета националних мањина, утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, национални савет националне мањине предлаже три члана – представника јединице локалне самоуправе у орган управљања (члан 54. ст. 4. и 5); да у установи у којој се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, орган управљања бира директора уз прибављено мишљење одговарајућег националног савета националне мањине, а у установи у којој се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за коју је, у складу са законом којим се уређују надлежности националних савета националних мањина, утврђено да је од посебног значаја за националну мањину, орган управљања бира директора уз претходну сагласност одговарајућег националног савета националне мањине, при чему се, уколико национални савет националне мањине не достави мишљење, односно претходну сагласност у року од 15 дана од пријема захтева, сматра да је мишљење, односно сагласност дата (члан 60. ст. 2. до 4).

Законом о ученичком и студентском стандарду („Службени гласник РС“, бр. 18/10 и 55/13) прописано је: да се у установама ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, приликом именовања и разрешења председника и чланова управног одбора, примењују и релевантне одредбе закона којим се уређују надлежности националних савета

националних мањина (члан 48. став 3); да се у установама ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, приликом именовања и разрешења директора, примењују и релевантне одредбе закона којим се уређују надлежности националних савета националних мањина (члан 54. став 3). Чланом 25. Закона предвиђено је да се број и просторни распоред установа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, према врсти и структури, планира актом о мрежи установа, у складу са којим се установе и оснивају, а који доноси Влада на основу Законом прописаних критеријума, међу којима је и специфичност подручја (при чему је као једна од специфичности подручја наведено и „национално мешовито подручје“), доступност и једнаки услови за стицање образовања и васпитања, финансијске могућности Републике и др. Према истој законској одредби, акт о мрежи установа Влада доноси по прибављеном мишљењу националних савета националних мањина. Што се тиче смештаја ученика и студената у установе, смештај се врши на основу спроведене Законом прописане процедуре која се окончава тако што установа утврђује ранг листу кандидата за смештај која се, у установама чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, утврђује по прибављеном мишљењу националног савета националне мањине, с тим што ако национални савет националне мањине и поред уредно достављеног захтева установе не достави мишљење у року од пет дана, ранг листа се утврђује и без прибављеног мишљења (члан 6. ст. 6, 7. и 8). Коначно, истим законом је прописано да у установама ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, национални савети националних мањина предлажу мере и део програма васпитног рада са ученицима у установама ученичког стандарда, који се односе на афирмацију међуетничке толеранције и мултикултурализма (члан 41. став 3).

Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08, 44/10, 93/12 и 83/13) прописано је да је орган управљања високошколске установе савет (члан 51. став 1) и да у високошколској установи чији је оснивач Република, а на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, национални савет даје мишљење о кандидатима предложеним за савет високошколске установе (члан 52. став 2). Поред тога, одредбом члана 54. став 1. истог закона предвиђено је да је орган пословођења универзитета – ректор, факултета – декан, академије струковних студија – председник, високе школе и високе школе струковних студија – директор, као и да, према одредби става 4. овог члана, у високошколској установи чији је оснивач Република, на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, национални савет даје мишљење о кандидатима предложеним за орган пословођења.

Законом о уџбеницима и другим наставним средствима („Службени гласник РС“, бр. 72/09) прописан је поступак одобравања уџбеника и

наставних средстава који се користе у извођењу наставе, између осталог, и на језицима националних мањина. Тако према члану 20. став 3. овог закона, министар одобрава уџбенике за језике националних мањина и за поједине предмете од интереса за националне мањине – на предлог Националног просветног савета и на основу позитивног мишљења националног савета националне мањине, образованог у складу са законом. Аналогно овлашћење на територији аутономне покрајине има покрајински орган надлежан за послове образовања (члан 21. Закона). Према члану 28. овог закона, страни уџбеник може да се одобри за употребу само у складу са овим законом (став 1) и то тако што министар, на образложени захтев одговарајућег стручног органа у школи, може да одобри уџбеник за одговарајући предмет и разред који је у употреби у земљи матици и који је штампан на језику и писму припадника националне мањине, уз прибављено позитивно мишљење националног савета националне мањине и Завода (став 3), док то исто и на исти начин на територији аутономне покрајине чини орган надлежан за послове образовања (став 4). Чланом 9. став 3. Закона о уџбеницима и наставним средствима предвиђено је да Национални просветни савет, на предлог Завода и националног савета националне мањине, утврђује постојање потребе за уџбеницима на језику националних мањина и за уџбеницима из предмета од интереса за националне мањине. Такође, елаборат издавача о рукопису уџбеника из члана 13. став 3. Закона садржи и мишљење националног савета националне мањине – за уџбенике на језику националне мањине.

Одредбом члана 36. став 7. Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник РС“, број 55/13) прописано је да школа у току године врши упис кандидата ради стицања специјалистичког, односно мајсторског образовања, стручне оспособљености, преквалификације, доквалификације и обуке, уз сагласност Министарства, а у школи у којој се настава изводи на језику националне мањине претходно се прибавља мишљење националног савета националне мањине. Уколико национални савет националне мањине не достави мишљење у року од 15 дана од пријема захтева, сматра се да је мишљење дато. Такође, одредбом члана 35. став 4. овог Закона прописано је да у поступку утврђивања броја ученика за упис у школу у којој се настава изводи на језику националне мањине, национални савет националне мањине даје мишљење, те да се, такође, уколико национални савет националне мањине не достави мишљење у року од 15 дана од дана пријема захтева, сматра да је мишљење дато.

Према одредби члана 22. Закона о култури („Службени гласник РС“, број 72/09), установа културе је правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе. Одредбом члана 24. ст. 1. до 3. Закона прописано је да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу оснивати установе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националних мањина, односно да могу, на предлог националног савета националне мањине, изменом оснивачког акта за поједине постојеће установе утврдити да су



од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националних мањина, затим, да се, у случају оснивања установе из става 1. овог члана, претходно прибавља мишљење одговарајућег националног савета националне мањине, те да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као оснивачи установа из става 1. овог члана, могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет националне мањине.

Законом о радио-дифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 и 41/09) прописано је да ималац дозволе за емитовање програма не може да буде предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (осим установа јавног радиодифузног сервиса) ( одредба члана 42. тачка 1)). Законом о радио-дифузији прописано је и: да су органи Радиодифузне установе Србије Управни одбор и генерални директор, као и да је саветодавни орган Радиодифузне установе Србије Програмски одбор (члан 86. ст. 1. и 2); да чланове Управног одбора именује и разрешава Агенција (члан 87. став 2); да Програмски одбор има 19 чланова које бира Народна скупштина и то седам из реда народних посланика, а 12 на предлог Агенције, из реда професионалних удружења, научних установа, религијских заједница, удружења грађана, невладиних организација и сл. (члан 92. став 3); да Програмски одбор Радиодифузне установе Војводине именује Скупштина Аутономне покрајине Војводине (члан 94. став 6).

Одредбом члана 14. став 3. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/06, 71/09, 89/10 и 41/11) прописано је да оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радио-дифузије.

Одредбом члана 12. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10) предвиђено је да органи државне управе (министарства и посебне организације када је то законом одређено) припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе.

### III

Садржина оспорених одредаба закона, разлози оспоравања  
и спорна уставноправна питања

#### 1. Начелно оспоравање коришћења појма „надлежности националних савета“

Оспоравајући одредбе Главе III. Закона, поједини иницијатори начелно указују да Закон одређује „надлежности“ националних савета, а да национални савет по својој правној природи не може имати надлежности, јер се



појам надлежности односи искључиво на Републику, аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе, односно на државне органе и органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Спорна уставноправна питања:

Уставни суд налази да се као спорно може поставити питање да ли је законодавац одређивањем да национални савети имају „надлежности“ у одређеним областима изашао изван Уставом утврђеног положаја националног савета или се ради само о терминолошкој грешци тако да коришћени појам има значење искључиво одређених јавних овлашћења која се, у складу са чланом 137. став 2. Устава, овим законом поверавају националним саветима.

2. Члан 2. Закона, у коме је оспорена одредба става 2, гласи:

„Члан 2.

Ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина у Републици Србији могу да изаберу своје националне савете.

Национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области и оснива установе, привредна друштва и друге организације из ових области.“ (оспорена одредба става 2).“

Разлози оспоравања:

Одредба члана 2. став 2. Закона оспорена је у делу којим се националном савету даје могућност да у областима у којима представља националну мањину (образовање, култура, обавештавање на језику националне мањине и службена употреба језика и писма), оснива, између осталог, привредна друштва, пошто се тиме, по мишљењу иницијатора, „шири“ улога националних савета утврђена чланом 75. став 3. Устава.

Спорна уставноправна питања:

1) Ако се пође од одредаба члана 75. Устава којима се припадницима националних мањина јемче и додатна, и то не само индивидуална, већ и колективна права путем којих они, непосредно или преко својих изабраних представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање на сопственом језику и службену употребу свог језика и писма, и то у складу са законом, поставља се питање да ли одлучивање о појединим питањима из наведених области може да обухвати и право националног савета, као тела кога чине изабрани представници припадника националне мањине, а које према члану 3. став 3. Закона има својство правног лица, на оснивање привредних друштава.

2) Са друге стране, како су одредбом члана 79. став 1. Устава, међу зајемченим правима припадника националних мањина на очување посебности утврђена и права на оснивање приватних образовних установа и на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, то се, по оцени Уставног суда, може поставити и питање да ли са становишта начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава и, сагласно томе, системског уређења области образовања, културе и јавног обавештавања (јавног информисања), национални савет у свакој од тих области може оснивати и привредно друштво, односно да ли оспорена одредба може бити тумачена на начин да национални савет има слободу да изабере да ли ће основати установу, привредно друштво или другу организацију из ових области или се зајемчена права могу остваривати само кроз оснивање оног облика организовања који је предвиђен одговарајућим системским законом. Ово из разлога што, сагласно члану 7. став 1. Закона о основама система образовања и васпитања, делатност образовања и васпитања обавља установа и што је, сагласно члану 22. Закона о култури, установа културе правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе, док се, насупрот томе, у области јавног информисања (штампаних и електронских медија) могу основати привредна друштва.

3. Члан 10. Закона, у коме су оспорене одредбе тач. 6), 10), 11), 12), 13) и 15), гласи:

„Члан 10.

Национални савет, у складу са законом и својим статутом, преко својих органа самостално:

- 1) доноси и мења статут националног савета;
- 2) доноси финансијски план, финансијски извештај и завршни рачун;
- 3) располаже сопственом имовином;
- 4) одлучује о називу, симболима и печату националног савета;
- 5) утврђује предлоге националних симбола, знамења и празника националне мањине;
- 6) оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине;
- 7) предлаже представника националне мањине у савету за међунационалне односе у јединици локалне самоуправе;
- 8) установљава и додељује признања;
- 9) иницира доношење и прати спровођење закона и других прописа из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма;

10) учествује у припреми прописа и предлаже измену и допуну прописа којима се уређују Уставом гарантована права националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма;

11) предлаже посебне прописе и привремене мере у областима у којима се остварује право на самоуправу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини;

12) покреће поступак пред Уставним судом, Заштитником грађана, покрајинским и локалним омбудсманом и другим надлежним органима, када процени да је дошло до повреде Уставом и законом гарантованих права и слобода припадника националних мањина;

13) покреће поступак из тачке 12) овог члана у име припадника националне мањине, уз претходно прибављено писмено овлашћење;

14) заузима ставове, покреће иницијативе и предузима мере у вези са свим питањима која су непосредно повезана са положајем, идентитетом и правима националне мањине;

15) одлучује о другим питањима која су му поверена законом, актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.“

#### Разлози оспоравања:

Одредба члана 10. тачка б) Закона оспорена је истим разлозима као и одредба члана 2. став 2. Закона, када је реч о оснивању привредних друштава, као и тврдњом да Устав не познаје „друге области од значаја за очување идентитета националне мањине“, те је проширивање „надлежности“ националног савета несагласно са Уставом, јер ствара правни основ да национални савет може да оснива удружења, фондације и привредна друштва у било којој области друштвеног живота коју сам одреди да је од значаја за очување идентитета националне мањине.

Одредбе члана 10. тач. 10) и 11) Закона иницијатор оспорава са становишта њихове сагласности са Уставом утврђеним правом предлагања закона, других прописа и општих аката из члана 107. Устава и Уставом утврђеном надлежношћу Владе као носиоца извршне власти да према члану 123. тачка 3. Устава доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона.

Одредбе тач. 12) и 13) члана 10. Закона оспорене су у делу који се односи на покретање поступка пред Уставним судом, и то са становишта њихове сагласности са одредбама члана 168. ст. 1. и 2. Устава.

Одредба члана 10. тачка 15) Закона оспорена је у делу поверавања послова националним саветима националних мањина актом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, а са становишта сагласности ове одредбе са одредбама чл. 137. и 178. Устава.

#### Спорна уставноправна питања:

1) Везано за одредбу члана 10. тачка б) Закона, Уставни суд оцењује да се поред питања које би се као спорна могла поставити у вези са оснивањем привредних друштава, као спорно се поставља и питање да ли је оспорена одредба у делу у коме прописује да национални савет оснива удружења,

фондације и привредна друштва и у другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине, сагласна са одредбама члана 75. Устава којима су утврђене области могућег деловања националног савета.

2) У односу на одредбе тач. 10) и 11) Закона, поставља се питање њихове сагласности са одредбама члана 107. Устава којима је изричито утврђен круг субјеката који имају право предлагања закона, других прописа и општих аката које доноси Народна скупштина. С обзиром на то да је Законом о Влади прописано да Влада сопственим актом – Пословником, самостално уређује, између осталог, начин свог рада, а што обухвата и процедуру доношења, односно предлагања општих аката, поставља се питање домашаја улоге националних савета националних мањина у предлагању и изради прописа. Такође, може се поставити питање значења оспорених одредаба у контексту одредбе члана 19. став 9. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02, „Службени лист СЦГ“, број 1/03 и „Службени гласник РС“, број 72/09 – др. закон), којом је предвиђено само право националног савета да се „обрати органима власти (органи државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) у вези са свим питањима која утичу на права и положај националних мањина“, а не и право учествовања у припреми и предлагању измена и допуна прописа.

3) Поводом оспорених одредаба тач. 12) и 13) истог члана Закона, Уставни суд, као прво, сматра да се може поставити питање да ли је оспорена одредба тачке 12) довољно прецизна, односно да ли се из њене садржине са сигурношћу може закључити шта се подразумева под „покретањем поступка пред Уставним судом“, то јест да ли се под овим подразумева и покретање поступка за оцену уставности и законитости општег акта којим се уређују права припадника националних мањина, у ком случају се поставља питање да ли је спорна одредба сагласна са чланом 168. став 1. Устава који таксативно утврђује ко има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.

Са друге стране, према члану 166. став 1. Устава, Уставни суд је надлежан да штити и људска и мањинска права, те је у том смислу Устав у члану 170. установио уставну жалбу као изузетно и посебно правно средство за заштиту Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода. Законом о Уставном суду, којим је уређен поступак пред Уставним судом, па тако и поступак по уставној жалби, прописано је, у члану 83. став 2, да уставну жалбу у име лица које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или имаоца јавног овлашћења повређено или ускраћено неко зајемчено право или слобода, на основу његовог писменог овлашћења, може изјавити друго физичко лице, односно државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода. Ако се оспорене одредбе тач. 12) и 13) члана 10. Закона посматрају у међусобној повезаности, поставља се питање да ли се покретање поступка пред Уставним судом односи само на покретање поступка по уставној жалби, при чему је и у том случају, спорна сагласност одредбе тачке 12) члана 10. Закона са чланом 170. Устава, према коме активну легитимацију за подношење уставне жалбе има

физичко или правно лице коме су зајемчена права или слободе повређене или угрожене, из чега следи да се национални савет може појавити само као пуномоћник лица које покреће поступак по уставној жалби, а не као субјект који поступак покреће у своје име, ако процени да је неким појединачним актом или радњом државног органа, односно имаоца јавног овлашћења дошло до кршења уставних права и слобода припадника националне мањине.

Конечно, пошто је Закон о Уставном суду закон којим се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује поступак пред Уставним судом, а тим законом је прописано да у име лица из члана 83. став 1. Закона уставну жалбу, на основу његовог писменог овлашћења, може изјавити друго физичко лице, односно државни орган или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода (члан 83. став 2. Закона о Уставном суду), са становишта начела јединства правног поретка, имајући у виду правну природу националног савета, могло би се поставити питање да ли се национални савет може сматрати „другим органом“ надлежним за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода, који се, у смислу члана 83. став 2. Закона о Уставном суду, може појавити као пуномоћник подносиоца уставне жалбе.

4) У односу на оспорену одредбу тачке 15) члана 10. Закона, којом је одређено да национални савет одлучује о другим питањима која су му поверена не само законом, већ и актом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као спорно се поставља питање да ли је ова одредба сагласна са чланом 137. став 2. Устава којим је утврђено да се поједина јавна овлашћења могу поверавати само законом, те са чланом 178. став 2. Устава, којим је утврђено да аутономна покрајина поједина питања из своје надлежности одлуком може поверити само јединицама локалне самоуправе.

4. Члан 11. Закона, у коме је оспорена одредба става 3, гласи:

„Члан 11.

Национални савет може, у складу са законом, оснивати установе васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда и вршити права и обавезе оснивача.

Установе из става 1. овог члана национални савет оснива самостално или заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем, у складу са законом.

Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из става 1. овог члана могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет.“

Разлози оспоравања:

Одредба члана 11. став 3. Закона којом је предвиђено да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из става 1. овог члана (установе васпитања, образовања, ученичког и студентског

стандарда) могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет, оспорена је у односу на одредбе члана 1, члана 182. став 1, члана 190. став 1. тачка 4, члана 97, чл. 71. и 79. Устава. Тврдње иницијатора о неслагласности оспорене одредбе са Уставом заснивају се на томе да је Република Србија дефинисана као држава српског народа и свих грађана који у њој живе, да право на покрајинску аутономију према Уставу припада грађанима, да се јединице локалне самоуправе старају о задовољавању потреба грађана у области просвете, да је право на образовање једно од права које се јемчи свим грађанима и да је Република надлежна да обезбеђује остваривање зајемчених слобода и права и да уређује и обезбеђује систем у области образовања, те да се стога оснивачка права над установама образовања и васпитања не могу преносити на тела која не оличавају грађане, већ један етнос. Такође се истиче да је одредбом члана 79. Устава припадницима националних мањина, као једно од права на очување посебности, гарантовано право на школовање на свом језику у државним установама и у установама аутономних покрајина, које не предвиђа могућност да се држава одриче своје обавезе да таквим школама управља и да оснивачка права преноси на друге субјекте.

#### Спорна уставноправна питања:

Уставни суд констатује да је чланом 71. став 1. Устава свакоме зајемчено право на образовање и да, сагласно томе, Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и систем у области образовања (члан 97. тач. 2. и 10. Устава). Према томе, право на образовање је право које се јемчи свим грађанима Републике Србије, чије остваривање је, када је реч о предшколском, основном и средњем образовању, на системски начин уређено Законом о основама система образовања и васпитања и даље разрађено законима о предшколском образовању, о основном образовању и васпитању, о средњем образовању и васпитању, о уџбеницима и наставним средствима и о ученичком и студентском стандарду, док је високо образовање уређено Законом о високом образовању. Чланом 79. став 1. Устава припадницима националних мањина посебно гарантује право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина и на оснивање приватних образовних установа. Претходно наведеним законима којима се у Републици Србији уређује предшколско, основно и средње образовање и васпитање, а пре свега одредбама Закона о основама система образовања и васпитања, предвиђен је и механизам учешћа представника националног савета националне мањине у управљању установом у којој се образовно-васпитни рад обавља на језику и писму националне мањине. Стога се у односу на оспорену одредбу става 3. члана 11. Закона поставља питање да ли могућност, делимичног или потпуног, преношења оснивачких права на установама образовања и васпитања са оснивача установе (Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе) на национални савет националне мањине, представља начин остваривања зајемченог права припадника националних мањина на школовање на свом језику из члана 79. став 1. Устава.



## 5. Оспорени члан 12. Закона гласи:

## „Члан 12.

У установама предшколског васпитања и образовања, и основног и средњег образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у којима се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, или у којима се изучава говор, језик или култура националне мањине као посебан наставни предмет, национални савет:

1) даје мишљење о предложеним кандидатима за чланове управног, односно школског одбора – представницима јединице локалне самоуправе;

2) у установама у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе;

3) даје мишљење о кандидату за директора установе из става 1. тачка 1) овог члана;

4) даје мишљење у поступку разрешења директора и чланова органа управљања у установама из става 1. тач. 1) и 2) овог члана;

5) даје претходну сагласност за избор директора установа из става 1. тачка 2) овог члана.

У установама ученичког и студентског стандарда чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, национални савет:

1) предлаже једног члана – представника оснивача и даје мишљење о осталим кандидатима за чланове управног одбора установа ученичког стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби. Ако је у јединици локалне самоуправе више језика националних мањина у службеној употреби, заинтересовани национални савети предлажу заједничког кандидата за члана управног одбора;

2) даје мишљење о кандидатима за чланове управних одбора установа студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби;

3) даје мишљење у поступку избора директора установа ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби;

4) даје мишљење у поступку разрешења директора и чланова органа управљања из става 2. тач. 1) до 3) овог члана.

Национални савет националне мањине чији језик није у службеној употреби ни у једној јединици локалне самоуправе има права из става 2. тач. 1) до 4) овог члана у јединици локалне самоуправе у којој припадници националне мањине коју он представља чине више од 1% укупног становништва према резултатима последњег пописа становништва.

У области високог образовања у установама чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, национални савет

даје мишљење о кандидатима предложеним за органе руковођења и управљања високошколске установе на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине.“

Разлози оспоравања:

Иницијатори сматрају, између осталог, да одредбе члана 12. Закона, којима је уређено учешће националног савета у управљању установама предшколског, основног и средњег образовања и васпитања, установама високог образовања, као и установама ученичког и студентског стандарда, нису сагласне са Уставом, јер је, према члану 71. став 2. Устава, основно и средње образовање бесплатно, а како остваривање права на образовање обезбеђује Република, то значи да се установе образовања и васпитно-образовни рад у њима, сагласно члану 91. Устава, финансирају из средстава која се обезбеђују из пореза који, према општој обавези плаћања, плаћају сви грађани, па управљачка права националних савета као тела која су изабрали само припадници мањина доводи до неравноправности грађана.

Спорна уставноправна питања:

Поводом одредаба члана 12. Закона, за Уставни суд се постављају следећа уставноправна питања:

1) Да ли је учешће националних савета у управљању установама у области образовања, а које обухвата и учешће у управљању установама у којима се васпитно-образовни рад не изводи на језику националне мањине, те у управљању установама ученичког и студентског стандарда које нису васпитно-образовне установе, сагласно одредбама чл. 75. и 79. Устава.

2) Да ли се, с обзиром на то да оспорене одредбе предвиђају учешће националних савета у управљању установама чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, што значи да се њихов рад финансира из буџета, дакле из јавних прихода чији су обвезници сви грађани, овако датим правима припадницима националних мањина нарушава начело једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава или Законом широко дата права учешћа у управљању установама могу имати уставноправно утемељење у одредби члана 21. став 4. Устава која утврђује 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.

3) Пошто је предвиђени начин учешћа националних савета у управљању установама образовања и васпитања делом различит од начина на који је њихово учешће у органима управљања прописано системским законима којима се уређује ова област друштвеног живота, поставља се питање да ли законодавац таквим прописивањем нарушио начело из члана 4. став 1. Устава.

## 6. Члан 13. Закона, у коме је оспорена тачка 3), гласи:

## „Члан 13.

Национални савет:

1) предлаже Националном просветном савету опште основе предшколског програма, наставне планове и програме основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма, за садржаје који изражавају посебност националне мањине, а нарочито из области историје, музичког васпитања и ликовне уметности;

2) предлаже Националном просветном савету програм основног и средњег образовања и васпитања за језик националне мањине и језик, односно говор, националне мањине са елементима националне културе;

3) даје мишљење Националном просветном савету на наставне програме српског језика, као нематерњег;

4) предлаже министру надлежном за послове образовања мере и програм васпитног рада са ученицима у установама ученичког стандарда, који се односе на афирмацију међуетничке толеранције и мултикултурализма;

5) даје мишљење на школски и васпитни програм установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину.“

Разлози оспоравања:

Иницијатор сматра да наведена одредба „увелико превазилази улогу коју национални савети националних мањина имају према Уставу у сфери образовања, те да зато није сагласна одредбама члана 75. односно 79. став 1. Устава.

Спорна уставноправна питања:

У односу на оспорену одредбу члана 13. тачка 3) Закона може се поставити питање да ли је законодавац прописивањем ове „надлежности“ националног савета изашао изван оквира права припадника националних мањина да учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своју културу, образовање и др, како је то утврђено у члану 75. став 2. Устава или се давање мишљења у конкретном случају може сматрати делом процеса у коме Национални просветни савет, сагласно члану 14. тачка 10) Закона о основама система образовања и васпитања, у оквиру Законом установљених надлежности, „обезбеђује консултације и прибавља мишљење представника релевантних друштвено маргинализованих група“, пошто иначе, сагласно тачки 8) истог члана Закона, Национални просветни савет предлаже министру одобравање уџбеника и наставних средстава.

## 7. Оспорени члан 14. Закона гласи:

## „Члан 14.

Ако се образовно-васпитни рад остварује на језику националне мањине, Национални просветни савет предлаже министру надлежном за послове

образовања давање одобрења за коришћење уџбеника и наставних средстава чији садржаји изражавају посебности националне мањине уз претходну сагласност националног савета.

Министар надлежан за послове образовања даје одобрење за коришћење домаћих или увезених уџбеника на језику националне мањине у образовно-васпитном раду, на предлог националног савета.“

Разлози оспоравања:

У иницијативи се наводи да је оспореним одредбама члана 14. Закона уређено учешће националних савета у поступку одобравања уџбеника и наставних средстава који се користе у образовно-васпитном раду који се изводи на језику националне мањине, на начин који није сагласан Законом о уџбеницима прописаној процедури одобравања уџбеника и наставних средстава, те су стога ове одредбе несагласне и са Уставом.

Спорна уставноправна питања:

Полазећи од разлога оспоравања, као спорно се може поставити питање да ли је одредбама члана 14. Закона измењен поступак одобравања уџбеника за који је изричито предвиђено да се уређује Законом о уџбеницима и наставним средствима и да ли се тиме нарушава начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава.

8. Члан 15. Закона, у коме је оспорена одредба тачке 7), гласи:

„Члан 15.

Национални савет у складу са законом:

1) предлаже једног кандидата за заједничку листу кандидата за избор чланова Националног просветног савета;

2) даје мишљење у поступку доношења акта о мрежи предшколских установа и основних школа у јединици локалне самоуправе у којој је у службеној употреби језик националне мањине или у којој се образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине;

3) утврђује образовно-васпитне установе од посебног значаја за образовање националне мањине; ако је укупан број установа већи од четири, за установе од посебног значаја може се прогласити највише једна четвртина од укупног броја установа у којима се настава изводи и на језику националне мањине; ако је укупан број таквих установа мањи од четири, установом од посебног значаја може се прогласити једна од установа у којима се настава изводи на језику националне мањине, односно и на језику националне мањине; у случају националне мањине на чијем језику се не изводи настава, правила из ове тачке се сходно примењују на установе у којима се изучава језик или говор са елементима културе националне мањине;

4) даје мишљење министру надлежном за послове образовања у поступку утврђивања мреже средњих школа и установа ученичког и студентског стандарда;

5) даје мишљење министру надлежном за послове образовања у поступку давања сагласности на обављање делатности школе ван седишта школе у којој се настава изводи на језику националне мањине;

6) предлаже оснивачу, Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе осамостаљивање издвојеног одељења школе у којем се настава изводи на језику националне мањине;

7) даје мишљење у поступку утврђивања броја ученика за упис у средњу школу, као и у поступку давања сагласности на број ученика за стицање стручне оспособљености, преквалификације, доквалификације и специјализације;

8) даје мишљење министру надлежном за послове образовања у поступку давања сагласности на отварање одељења на језику националне мањине за мање од 15 ученика;

9) установама ученичког и студентског стандарда даје мишљење у поступку расподеле места у тим установама;

10) даје мишљење у поступку расподеле средстава из буџета Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе која се додељују путем јавног конкурса установама и удружењима у области образовања;

11) установама стипендије из сопствених средстава и својим актима прописује критеријуме и поступак одлучивања о додели стипендије и спроводи поступак за додељивање;

12) одређује представника у Националном просветном савету који учествује у његовом раду без права одлучивања, када се на језику националне мањине изводи настава у оквиру образовног система, а када Национални просветни савет разматра питања од значаја за образовање националне мањине;

13) одређује свог представника у Националном савету за високо образовање који је пуноправни члан овог савета када се на језику националне мањине у целини или делимично изводи настава у оквиру високог образовања;

14) обавља и друге послове из ове области утврђене законом или другим прописима.“

#### Разлози оспоравања:

Иницијатор сматра да се оспореном одредбом члана 15. тачка 7) Закона националном савету даје овлашћење да учествује у поступку одлучивања о броју ученика који ће бити уписан независно од тога да ли се ради о упису у школу у којој се настава изводи на језику националне мањине, што превазилази уставну улогу националног савета.

#### Спорна уставноправна питања:

У односу на одредбу тачке 7) члана 15. Закона постављају се следећа спорна питања:

Да ли оспорена одредба има значење овлашћења за давање мишљења у поступку утврђивања броја ученика за упис у све средње школе, односно за стицање стручне оспособљености, преквалификације, доквалифика-

ције и специјализације, без обзира на то да ли се ради о установи у којој се настава изводи на језику националне мањине или не, те да ли је у том случају припадницима националних мањина дато овлашћење да одлучују и о питањима која се не тичу њиховог образовања, што излази изван јемства из члана 75. став 2. Устава.

9. Члан 19. Закона, у коме је оспорена одредба става 2, гласи:

„Члан 19.

Национални савет може, на начин утврђен законом, самостално или заједно са другим правним лицем, оснивати установе и привредна друштва за обављање новинско-издавачке и радио-телевизијске делатности, штампања и репродукције снимљених медија и вршити права и обавезе оснивача.

Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе као оснивач јавних предузећа и установа у области јавног информисања које у целини или претежно врше информисање на језику националне мањине могу у споразуму са националним саветом у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет.“

Разлози оспоравања:

Разлоге оспоравања одредбе става 2. члана 19. Закона иницијатори налазе у одредбама чл. 137. Устава, као и у начелу утврђеном чланом 4. став 1. Устава, позивајући се на то да, са једне стране, преношење јавних овлашћења може бити учињено искључиво законом, а не „споразумом“, да иста уставна норма предвиђа да јавне службе (установе и јавна предузећа) могу основати само Република, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, те да системски закони којима се уређује област јавног информисања и посебно област електронских медија – Закон о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05, 71/09 и 89/10) и Закон о радио-дифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 и 41/10), изричито прописују да држава и територијална аутономија не могу бити оснивачи јавних гласила.

Спорна уставноправна питања:

Уставни суд констатује да је Одлуком ИУз- 27/2011 од 3. октобра 2013. године утврдио да одредба члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09 – др. закон), у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, дакле у делу којим је држави дато право да оснива, поред јавног радиодифузног сервиса, радио и телевизијске станице на језицима националних мањина, није у сагласности са Уставом.

У светлу наведене Одлуке Уставног суда, поставља се као спорно уставноправно питање да ли је оспорена законска одредба уопште правно могућа.



10. Члан 20. Закона, у коме су оспорене одредбе тач. 1) до 4), гласи:

„Члан 20.

Национални савет:

1) даје мишљење у поступку именовања чланова управног одбора, програмског одбора и генералног директора Радиодифузне установе Србије, ако та установа емитује програм на језику националне мањине;

2) даје мишљење у поступку именовања чланова управног одбора, програмског одбора и генералног директора Радиодифузне установе Војводине, ако та установа емитује програм на језику националне мањине;

3) утврђује критеријуме за избор одговорног уредника програма на језику националне мањине у установи јавног сервиса;

4) предлаже управном одбору радиодифузне установе именовање одговорног уредника програма на језику националне мањине од кандидата који се пријаве и испуњавају услове конкурса;

5) даје мишљење о кандидатима за одговорног уредника програма на језицима националних мањина у радиодифузној установи у којој се именује одговорни уредник за више програма на језицима националних мањина.“

Разлози оспоравања:

Иницијатор сматра да се питања која се уређују оспореним одредбама Закона не могу подвести под уставни концепт самоуправе и колективних права у сфери обавештавања из члана 75. став 2. Устава, јер директан утицај који национални савети имају на избор и именовање органа управљања и руковођења Радиодифузном установом Србије и Радиодифузном установом Војводине није у сагласности са правом из члана 53. Устава којим се свакоме јемчи да под једнаким условима ступа у јавне службе и на јавне функције.

Спорна уставноправна питања:

Пошто су радиодифузне установе Законом о радиодифузији основане ради остваривања општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса, дакле општег интереса за све грађане у области јавног информисања путем електронских медија (радија и телевизије), поставља се питање да ли припадници националних мањина, мимо осталих грађана Србије могу имати, с позивом на члан 75. став 2. Устава, посебна (већа) права у поступку избора, односно именовања органа управљања и руковођења установама јавног радиодифузног сервиса и да ли по том основу овим законом може бити измењен поступак избора и именовања који је прописан Законом о радио-дифузији којим су и образоване Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна установа Војводине, а да се тиме не угрози начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава Републике Србије.

## 11. Оспорени члан 23. Закона гласи:

## „Члан 23.

Појединачни правни акти из чл. 12. до 15, чл. 17. и 18. и чл. 20. до 22. овог закона који су донети без одговарајућег предлога или мишљења националног савета су противзаконити, односно ништави.

Ако национални савет и поред уредно достављеног захтева надлежног органа, у року од 30 дана не достави предлог или мишљење, акт из става 1. овог члана се доноси и без прибављеног предлога, односно мишљења.“

## Разлози оспоравања:

Подносиоци иницијатива сматрају да је предвиђање ништавости као најстроже санкције за доношење акта без предлога или прибављеног мишљења националног савета супротно уставном положају државне управе и Владе као носиоца извршне власти, јер се вршење надлежности извршне власти доводи у зависност од мишљења тела која оличавају етницитете, што је супротно парламентарном систему власти и начелима грађанске демократије на којима почива уставни поредак. Доводећи у контекст одредбе члана 23. Закона са одредбама члана 20. Закона, иницијатор истиче да се прописивањем да су „противзаконити, односно ништави“ сви појединачни акти донети без одговарајућег предлога или мишљења националног савета, „читав систем управљања Радиодифузном устаном Србије и Радиодифузном устаном Војводине доводи у зависност од мишљења тела која оличавају етницитете што је супротно начелима грађанске демократије на које се Устав позива“.

## Спорна уставноправна питања:

По оци Уставног суда, у односу на члан 23. Закона се постављају следећа питања:

1) Да ли право припадника националних мањина да преко својих представника (изабраних у национални савет) учествују у одлучивању о појединим питањима из области наведених у члану 75. став 2. Устава представља својеврсно уставно ограничење извршне власти и других ималаца јавних овлашћења у одлучивању у управном поступку (пошто се говори о ништавости појединачних аката).

2) Да ли је прописивање рока од 30 дана за достављање предлога, односно мишљења националног савета сагласно обавезама органа који води управни поступак да решење донесе у року прописаном законом којим се уређује управни поступак, а који, по правилу, за читав првостепени поступак износи 30 дана. Ово посебно имајући у виду да је појединим законима којима су уређене области у којима се поједина овлашћења поверавају националним саветима већ предвиђен рок од 15 дана за достављање мишљења/предлога националног савета.

## 12. Оспорени члан 24. Закона гласи:

## „Члан 24.

На иницијативу националног савета, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе преноси у целини или делимично оснивачка права над:

1) образовно-васпитним установама у којима се настава изводи искључиво на језику националне мањине;

2) установама културе чија је основна делатност очување и развијање културе националне мањине;

3) установама које обављају јавно информисање искључиво на језику националне мањине.

На иницијативу националног савета, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе преноси у целини или делимично оснивачка права над установама које нису обухваћене тач. 1) до 3) став 1. овог члана ако су од посебног значаја за националну мањину.

Органи из ст. 1. и 2. овог члана са националним саветом закључују уговор о преношењу оснивачких права у целости или делимично (у даљем тексту: уговор).

Уговор садржи међусобна права и обавезе органа из ст. 1. и 2. овог члана и националног савета.

Уговор уређује права управљања која се преносе и годишњи обим средстава која се обезбеђују у буџету Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе за финансирање делатности установе.

У погледу буџетског финансирања, материјални положај установа чија се оснивачка права у целини или делимично преносе не може бити неповољнији у односу на установе чија се оснивачка права не преносе на национални савет.“

## Разлози оспоравања:

Члан 24. Закона оспорен је у основи истим разлозима којима су оспорене и претходне одредбе Закона које предвиђају, у тим случајевима, могућност да дође до преноса оснивачких права. Подносилац иницијативе даље указује да се оспореним одредбама Закона Републици, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе намеће обавеза да на иницијативу националног савета пренесу оснивачка права над одговарајућим установама, што „противречи уставној позицији Владе“, као и других органа који у име Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе врше права и обавезе оснивача, а такође представља и задирање у сферу Уставом гарантоване покрајинске аутономије и локалне самоуправе.

## Спорна уставноправна питања:

Поред већ изнетих питања, Уставни суд налази да се у односу на одредбе члана 24. Закона поставља и питање да ли права припадника националних мањина из члана 75. став 2. Устава могу, *a priori*, да значе да стицање својства

оснивача над установом коју је изворно, на начин уређен важећим прописима, основала Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, може да зависи искључиво од воље (иницијативе) националног савета, када се има у виду да је према одредбама Устава пре свега држава обавезна да свим грађанима, па и припадницима националних мањина, обезбеди остваривање појединих зајемчених права, што у појединим областима управо чини оснивањем одговарајућих институција (у конкретном случају установа као јавних служби) за чији рад и одговара.

### 13. Оспорени члан 25. Закона гласи:

#### „Члан 25.

Национални савет може поднети Народној скупштини, Влади и другим државним органима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима из своје надлежности.

Пре разматрања и одлучивања о питањима из области из члана 2. овог закона, органи из става 1. овог члана затражиће мишљење националних савета.

Поступак прибављања мишљења уредиће се пословницима органа из става 1. овог члана.

Национални савет може поднети иницијативу Влади за укидање, односно поништење прописа државних органа и посебних организација, који нису у складу са одредбама овог закона и других закона и прописа који се односе на националне мањине.“

#### Разлози оспоравања:

Иницијатори истичу да су наведене законске одредбе супротне уставном положају Народне скупштине, Владе и других државних органа, јер их ограничавају у вршењу Уставом утврђених надлежности, посебно када је реч о Народној скупштини и Влади, пошто значе да Народна скупштина не може донети ниједан закон у областима образовања, културе, јавног информисања и службене употребе језика и писма ако претходно не затражи мишљење од националног савета, нити Влада може донети уредбу или други општи акт за извршавање ових закона, без тражења мишљења од националног савета, иако за то има Уставом утврђено генерално овлашћење. Поред тога, иницијатори указују да се одредбом става 3. оспореног члана 25. Народна скупштина и Влада ограничавају у аутономном праву да пословником самостално уреде начин свог рада. У том смислу, иницијатор указује и на то да је прописана обавеза супротна члану 105. став 2. тачка 6. Устава, према коме Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, слободно одлучује о Пословнику о свом раду. На крају, иницијатор закључује да оспорена законска решења „нарушавају заснованост Републике Србије на владавини права и начелима грађанске демократије, јер телима која оличавају етносе, а не грађане преносе широка овлашћења за одлучивање о питањима која

увелико превазилазе значај мањинске самоуправе и нарушавају уставни положај многих органа и служби у Републици Србији“.

Спорна уставноправна питања:

Везано за одредбе члана 25. Закона, за Уставни суд најпре се поставља питање да ли је формулација из става 1. овог члана „и другим државним органима и посебним организацијама“ довољно јасна, пошто појам „државни органи“ обухвата све органе образоване Уставом и законима који врше државну власт (укључујући и судове, јавна тужилаштва, Уставни суд, органе државне управе, итд), док појам „посебне организације“ означава једну врсту органа државне управе. Са друге стране, условљавање, посебно Народне скупштине и Владе да пре разматрања и одлучивања о наведеним питањима затраже мишљење од националног савета, како је то предвиђено ставом 2. члана 25. отвара следећа питања:

1) Да ли се на предвиђени начин успоставља мешање националног савета у вршење законодавне власти која је у искључивој надлежности Народне скупштине и вршење извршне власти у делу који се, сагласно Закону о државној управи не може поверити као јавно овлашћење, јер је доношење прописа део вођења унутрашње политике која је, сагласно члану 123. Устава, у искључивој надлежности Владе.

2) Да ли обавеза да се поступак прибављања мишљења уреди пословником и највиших државних органа, ограничава њихово аутономно право да самостално уређују свој рад.

3) Да ли је, са становишта уставне позиције појединих органа, на Уставу засновано овлашћење националног савета да иницира Влади укидање или поништавање општих аката „државних органа“, а не само органа државне управе.

#### 14. Оспорени члан 26. Закона гласи:

##### „Члан 26.

Национални савети дају предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе.

Органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, обавезни су да размотре предлоге, иницијативе и мишљења националних савета и да предузму одговарајуће мере.

У поступку доношења општих аката из области које су наведене у члану 2. овог закона, органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, затражиће мишљење националних савета.

Поступак прибављања мишљења уредиће се пословницима органа из става 1. овог члана.“

Разлози оспоравања:

Разлоге несагласности члана 26. Закона са Уставом иницијатори за-  
снимају на, у основи, истим разлозима наведеним код оспоравања члана  
25. Закона.

Спорна уставноправна питања:

Како органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе врше  
нормативну функцију у питањима која представљају њихову изворну на-  
длежност, то се и у односу на ове оспорене одредбе може поставити питање  
који је уставни домашјај права припадника националних мањина да учеству-  
ју у одлучивању у појединим питањима из области образовања, културе,  
обавештавања на свом језику и службене употребе језика и писма, када су  
у питању одлуке органа аутономне покрајине и органа јединица локалне  
самоуправе.

15. Оспорени члан 27. Закона гласи:

„Члан 27.

Национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и  
регионалним организацијама, са државним органима, организацијама и  
установама у матичним државама, као и са националним саветима или  
сличним телима националних мањина у другим државама.

Представници националног савета учествују у преговорима или се  
консултују поводом преговора о закључивању билатералних споразума  
са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права нацио-  
налних мањина.

Представници националних савета учествују у раду мешовитих међу-  
државних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међу-  
државних споразума о заштити права одређене националне мањине.“

Разлози оспоравања:

Иницијатор истиче да оспорене одредбе излазе изван уставног концепта  
садржаног у члану 80. став 3. Устава који утврђује да припадници нацио-  
налних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима  
изван територије Републике Србије.

Спорна уставноправна питања:

Полазећи од одредбе члана 80. став 3. Устава која представља уставни  
оквир за остваривање сарадње припадника националних мањина са суна-  
родницима ван територије Србије, поставља се питање да ли ова уставна  
одредба подразумева и основ за учешће националних савета у утврђивању  
и вођењу међународне (спољне) политике, а што је према члану 123. Устава  
надлежност Владе, да ли остваривање сарадње са сународницима може да



обухвати и сарадњу са међународним и регионалним организацијама и са државним органима других (матичних) држава, те да ли су и припадници националних мањина у остваривању сарадње са сународницима у матичним државама везани спољном политиком Републике Србије и обавезом поштовања њеног територијалног интегритета и правног поретка.

#### IV

Обавештења и релевантни документи надлежних органа које је Уставни суд прибавио током поступка, а који се односе на примену Закона чије одредбе су оспорене у овом уставносудском поступку

##### 1. Информације и подаци добијени од министарства надлежног за образовање

Уставни суд се 5. јула 2013. године обратио Министарству просвете, науке и технолошког развоја ради добијања обавештења да ли су утврђени критеријуми за одређивање образовно-васпитних установа од посебног значаја за националну мањину, на којим васпитно-образовним установама је извршен пренос оснивачких права на националне савете и којим уговорима, као и ради добијања других података у вези са установама над којима је извршен пренос оснивачких права (број ученика, обим пренетих оснивачких права и др.).

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је обавестило овај суд дописом број: 610-00-480/2013-02 од 23. јула 2013. године да Законом о основама система образовања и васпитања, а ни посебним законима у области образовања (закони којима се уређује предшколско, основно и средњошколско образовање и васпитање) нису прописани критеријуми на основу којих се утврђују образовно-васпитне установе од посебног значаја за националну мањину, нити је дато овлашћење за прописивање ових критеријума. Министарство даље указује да ни Закон о националним саветима националних мањина не садржи критеријуме на основу којих се одређена васпитно-образовна установа проглашава за установу од посебног значаја за националну мањину, нити прописује да ће се ови критеријуми одредити подзаконским актом, већ је само предвиђено (дато) право националним саветима националних мањина да утврде образовно-васпитне установе од посебног значаја за националну мањину. У допису Министарства се даље наводи да се на основу података из „Службеног листа АП Војводина“ може утврдити да су на основу члана 11. став 3. и члана 24. став 2. Закона о националним саветима националних мањина, као и члана 34. став 1. алинеја друга Статута Аутономне покрајине Војводина, донете одлуке о делимичном преносу основачких права на националне савете националних мањина, на следећим образовно-васпитним установама:

- Економско-трговинска школа „Сента“ у Сенти;
- Гимназија са Домом ученика за талентоване ученике „Boljai“ у Сенти;
- Гимназија за талентоване ученике „Deže Kostolanji“ у Суботици;

- Пољопривредна школа у Бачкој Тополи;
- Пољопривредно-технички средњошколски центар „Besedeš Jožef“ у Кањижи;
- Сећанска гимназија у Сенти;
- Средња медицинска школа у Сенти;
- Техничка школа у Ади.

Министарство је навело и да не располаже другим подацима у вези са образовно-васпитним установама над којима је извршен пренос оснивачких права на националне савете националним мањина, али да се обратило Покрајинском секретаријату за образовање, управу и националне заједнице у Новом Саду, ради прибављања тражених информација, које ће бити накнадно достављене.

Након тога, Министарство просвете, науке и технолошког развоја је поново упутило допис овом суду број: 610-00-480/2013-02 од 6. септембра 2013. године, у којем се наводи да је Министарство од Покрајинског секретаријата за образовање, управу и националне заједнице у Новом Саду добило податак да је и над Гимназијом „Јан Колар“ са Домом ученика у Бачком Петровцу, извршен делимични пренос оснивачких права на националне савете националних мањина.

Увидом у Статут Пољопривредно-техничког средњошколског центра „Besedeš Jožef“ из Кањиже утврђено је да је, према члану 4а Статута, оснивач школе Аутономна покрајина Војводина, по Закону о утврђивању одређених надлежности АП Војводине („Службени гласник РС“, број 6/02) и да је на седници Скупштине Аутономне покрајине Војводина, одржаној 7. децембра 2011. године, донета Одлука под бројем 6-9/11 да Покрајина као оснивач ПТЦЦ „Besedeš Jožef“, са седиштем у Кањижи, делимично преноси оснивачка права (40%) над овим установама на Национални савет мађарске националне мањине са седиштем у Суботици, Аге Мамужића број 11.

Према члану 4б Статута делимична оснивачка права на ПТЦЦ „Besedeš Jožef“ у Кањижи односе се на:

- 1) учествовање Савета (Националног савета мађарске националне мањине) у поступку давања сагласности на сваку статусну промену, промену назива и делатности Школе, на тај начин да пре доношења одлуке Покрајинска влада обезбеди сагласност Савета;
- 2) давање мишљења о кандидату за директора Школе;
- 3) учествовање Савета у поступку давања или одбијања сагласности на избор директора Школе, на начин да пре доношења одлуке Покрајинска влада обезбеди претходну сагласност Савета;
- 4) учествовање Савета у поступку давања или одбијања сагласности на постављење вршиоца дужности директора Школе, на начин да пре доношења одлуке Покрајинска влада обезбеди мишљење Савета;
- 5) давање мишљења у поступку разрешења директора и чланова Школског одбора;
- 6) давање мишљења о предложеним кандидатима за чланове Школског одбора представницима јединица локалне самоуправе;

7) предлагање три представника за Школски одбор Школе, као школе од изузетног значаја, скупштини јединице локалне самоуправе у којој се налази седиште школе, у складу са законом којим се уређује област образовања;

8) право да у складу са законом, на писмени захтев, добије податке од Школског одбора и директора Школе у вези са образовно-васпитним радом, финансијским пословањем Школе, запосленима и ученицима у Школи, ваннаставним активностима, развојним програмима и плановима Школе.

Према члану 4в Статута, Савет ће у циљу обезбеђења унапређења рада и делатности Школе учествовати у обезбеђивању финансијских средстава, у складу са својим могућностима, а нарочито за обезбеђивање додатних средстава за потребе наставе, стручно усавршавање наставника, набавку књига за потребе библиотеке, финансирање ваннаставних активности, посебних програма за припрему ученика за полагање пријемног испита, а у складу са својим административним капацитетима помагаће Школу са правним и другим саветима, стручној припреми и писању пројеката, конкурса, итд.

Према члану 4г Статута, Влада Аутономне покрајине Војводине и Савет питања у вези са остваривањем права која нису регулисана закљученим уговором решаваће са утврђеним процентом (40%) пренетих оснивачких права на Савет.

## 2. Информације и подаци прибављени из Извештаја Покрајинског омбудсмана

Покрајински омбудсман је 2011. године објавио Извештај о две године примене Закона о националним саветима националних мањина. Извештај се заснива на подацима које су доставиле јединице локалне самоуправе на територији АП Војводине закључно са 15. јулом 2011. године, као и анализи већег броја представки које су Покрајинском омбудсману упутили новоизабрани национални савети и јединице локалне самоуправе. Покрајински омбудсман је проценио да је, везано за примену Закона, потребно извршити анализу проблема у две кључне области – у области образовања и културе. Тако се у Извештају констатује, поред осталог, да је након две године примене у пракси овог закона уочљив недостатак ближег уређивања одређених питања (нпр. недостатак критеријума за проглашење установа од посебног значаја), а да се може поставити и питање да ли све националне мањине које су изабрале своје националне савете заиста имају потребу за мањинском самоуправом у Законом гарантованом обиму, на пример у случајевима када се у области образовања настава не изводи на језику те националне мањине, нити се језик са елементима националне културе изучава и није у службеној употреби. Износи се подаци да су у 16 јединица локалне самоуправе национални савети националне мањине користили право из Закона да утврде образовно-васпитне установе од посебног значаја за образовање националне мањине. Ово право је највише користио Национални савет мађарске националне мањине, те је установом

од посебног значаја за образовање националне мањине прогласио укупно 37 образовних установа у 15 јединица локалне самоуправе. Национални савет чешке националне мањине установом од посебног значаја за образовање националне мањине прогласио је укупно осам образовних установа у две јединице локалне самоуправе. Када је у питању подношење захтева за пренос оснивачких права, у Извештају се наводи да је, према подацима са којима располаже Покрајински омбудсман, до 2011. године само Национални савет мађарске националне мањине иницирао пренос оснивачких права над образовно-васпитним установама на подручју АП Војводина. Национални савет мађарске националне мањине иницирао је делимичан (50%) пренос оснивачких права у 28 основних и средњих школа на подручју Аутономне покрајине Војводине. Школе у којима је инициран делимичан пренос оснивачких права на националне савете националних мањина налазе се на подручју 11 јединица локалне самоуправе: Бачка Топола, Суботица, Сента, Ада, Кањижа, Мали Иђош, Бечеј, Зрењанин, Кикинда, Темерин и Ковин. У априлу 2011. године Скупштина АП Војводине је као оснивач, донела одлуку да се на Национални савет мађарске националне мањине делимично пренесу оснивачка права над Гимназијом за талентоване ученике са домом ученика „Вољјаји“ у Сенти и над Гимназијом за талентоване ученике „Deže Kostolanji“ у Суботици, а почетком јула председник Владе АП Војводине и председник Националног савета мађарске националне мањине потписали су уговор о овом преносу. У преосталих 26 образовних установа још није дошло до преноса оснивачких права (ова констатација се односи на време припреме Извештаја). Покрајински омбудсман даље констатује да је, на основу добијених информација, уочљиво да о великом броју захтева којима је инициран пренос оснивачких права није донета одлука. Као најчешћи разлог јединице локалне самоуправе наводе то да је питање преноса оснивачких права, односно поступак преноса за њих новина, да им није познато како поступак треба да спроведе, односно која права и обавезе уговарају. Један број јединица локалне самоуправе, Суботица, Ада, Кањижа и Бечеј, као разлог због којег до преноса није дошло наводи чињеницу да јединица локалне самоуправе којој је захтев упућен и није оснивач васпитно-образовне установе, већ је оснивач Република, односно Аутономна покрајина Војводина. Закључује се да је очигледно да постоји озбиљан проблем у примени закона, јер Република Србија, Аутономна покрајина Војводина и јединице локалне самоуправе у својству оснивача образовно-васпитних установа, као ни национални савети нису сигурни у ком поступку треба да се изврши пренос оснивачких права, да ли оснивачи васпитно-образовних установа имају обавезу да увек позитивно одговоре на иницијативу националног савета за пренос оснивачких права и која права, а нарочито које обавезе прелазе на национални савет након преношења оснивачких права над образовно-васпитним установама. Везано за област образовања, Извештај се даље бави низом конкретних питања, као што је, на пример, учешће националних савета у поступку избора органа управљања и директора школа, износећи низ проблема и

дилема до којих је долазило у примени Закона и указујући да се овлашћење националног савета да даје мишљење о кандидату за директора установе често тумачи као могућност „вета“ националног савета и Законом није уређено питање обавезе образлагања одлука о давању мишљења, односно претходне сагласности за избор директора установа, иако дискреционо право подразумева адекватно образложење, што може да доведе до злоупотреба овог права.

Према Извештају, у области културе у 14 јединица локалне самоуправе дошло је до утврђивања (проглашења) једног броја установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе за установе културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување културног идентитета националне мањине. Наводећи и у овој области као озбиљан проблем то што законом нису прописани критеријуми или мерила на основу којих би се утврђивало које установе могу да буду утврђиване за установе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета националне мањине, Покрајински омбудсман изнету оцену поткрепљује примером да су Национални савет хрватске националне мањине и Национални савет ромске националне мањине за установе културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување културног идентитета националне мањине, прогласили, „ништа мање него“ Зоолошки врт и Студентски центар – дом ученика у Суботици. У Извештају се наводе и други слични примери, па је тако Национални савет македонске националне мањине поставио захтев да се промене оснивачки акти и да тај национални савет буде суоснивач три установе културе: Музеја града Новог Сада, Градске библиотеке Нови Сад и Културног центара Нови Сад. И у односу на ову област у Извештају се закључује да је очигледно да Република Србија, Аутономна покрајина Војводина и јединице локалне самоуправе у својству оснивача установа у области културе, као ни већина националних савета нису упознати са поступком преноса оснивачких права, о томе да ли оснивачи установа имају обавезу да сваку иницијативу прихвате и дају позитиван одговор на захтев за пренос оснивачких права и која права и обавезе прелазе на национални савет након преношења оснивачких права над установама културе.

Што се тиче преноса оснивачких права над установама које обављају јавно информисање искључиво на језику националне мањине, у Извештају се констатује да у 32 јединице локалне самоуправе које су доставиле податке, није било преноса оснивачких права над установама које обављају јавно информисање искључиво на језику националне мањине, а да из добијених информација следи да у јединици локалне самоуправе или не постоје медији који информишу искључиво на језику националне мањине, или да јединица локалне самоуправе није оснивач таквих медија, односно да није било иницијативе од стране националних савета националних мањина.

## V

Становиште Уставног суда о остваривању додатних права  
припадника националних мањина и правном положају  
националних савета националних мањина

Уставни суд констатује да је уређујући питања положаја и права националних мањина и припадника националних мањина Устав утврдио, између осталог, следеће: да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14); да је изражавање националне припадности слободно и да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности (члан 47); да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48); да 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 припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче додатна, индивидуална или колективна права, да се индивидуална права остварују појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима, да путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом, и да ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом (члан 75); 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 припадници националних мањина имају право на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности, на употребу својих симбола на јавним местима, на коришћење свог језика и писма, да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику, на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина, на оснивање приватних образовних установа, да на своме језику користе своје име и презиме, да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику, на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја, на



оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, и да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина (члан 79); да припадници националних мањина могу да оснивају просветна и културна удружења, која добровољно финансирају, да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина и да припадници националних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије (члан 80), те да у области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (члан 81).

Уставни суд налази да потреба за утврђивањем и остваривањем додатних права припадника националних мањина проистиче из чињенице да за постизање стварне равноправности и једнакости положаја припадника националних мањина са осталим становништвом није довољно обезбедити им само једнака права са осталима и недискриминацију, већ је нужно пружити им и нека шира, додатна права. Без тога, мада формално једнаки, они не би били и стварно једнаки. Тако нпр. да би припадници националних мањина уживали стварну равноправност са већинским становништвом, није довољно само признати им право да се слободно изјашњавају као припадници односне мањине и забранити њихову дискриминацију, већ је неопходно осигурати им и читав низ посебних права, као што су: право на неговање сопствене културе и традиције, право на образовање на матерњем језику, право на информисање на матерњем језику, право на оснивање сопствених организација, право на делотворно учешће у животу друштва, итд. При томе се не ради само о пуком признавању одговарајућих права, већ се морају створити и потребни услови за њихово стварно несметано уживање. Примера ради, ако се припадницима националних мањина призна право на наставу на матерњем језику, а не обезбеде у пракси услови за то (посебне мањинске школе, потребан наставни кадар, учбеници и др) све се завршава на нивоу тзв. голог права (*nudum ius*), тако да квалитет живота који заједница обезбеђује мањини остаје далеко испод оног који ужива већина. На пример, најважнији регионални инструмент за заштиту етничких (националних) мањина, европска Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (1995) у члану 4. став 2. утврђује обавезу уговорница да усвоје одговарајуће мере за унапређење положаја, у свим областима економског, социјалног, политичког и културног права, пуне и ефективне равноправности између припадника националне мањине и оних који припадају већини, а већ у следећем ставу (став 3) прецизира да се поменуте мере не сматрају актом дискриминације. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина у члану 15. прописује следеће: „Стране уговорнице ће 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.“ Смисао цитиране одредбе је ближе растумачен Објашњењем уз Оквирну конвенцију, које се сматра неком врстом аутентичног тумачења. У тачки 80. Објашњења, која се односи на члан 15. Оквирне конвенције, прецизирано је, поред осталог: „Овај члан захтева од уговорница да створе неопходне услове за ефикасно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним стварима, посебно онима који се њих тичу. Пре свега има за циљ да подстакне стварну равноправност између припадника националних мањина и оних који чине већину. Да би се створили неопходни услови за такво учешће припадника националних мањина, уговорнице би могле – у оквиру својих уставних система – између осталог да унапређују следеће мере: – консултације са тим припадницима путем одговарајућих поступака, а посебно посредством институција које их представљају, када уговорнице разматрају законодавне или административне мере које ће вероватно утицати на њих; – укључивање тих лица у припрему, спровођење и оцену националних и регионалних планова развоја и програма који ће вероватно директно утицати на њих; (.....)“.

Према Декларацији Генералне скупштине УН од 18. децембра 1992. године о правима припадника етничких, верских и језичких мањина (бр. А/ Рез/47/135), „унапређивање и заштита права етничких, верских и језичких мањина доприноси друштвеној и политичкој стабилности земаља у којима те мањине живе“. Закон о националним саветима националних мањина има за циљ разраду свих зајемчених права из Устава и потврђених међународних уговора и обезбеђивање такве стабилности, односно тога да сви грађани, без обзира на етничку припадност, прихвате Србију као своју државу, као и онемогућавање, односно стварање бране свакој врсти асимилације припадника националних мањина.

Важно је констатовати и да ако је у једној држави упоредо постојање више култура нормалност, онда је нормално и то да припадници више култура прихватају ту државу као своју. При томе, овлашћења националних савета из Закона о националним саветима националних мањина начелно посматрано се не могу схватити као кршење једнакости грађана који живе у њој и на њеној територији, већ као постулат стварне једнакости.

У том смислу основни легитимни циљ свих мера везаних за остваривање права и обавеза националних мањина је пуна интеграција мањина у друштвени живот, уз очување и развијање њихове националне и културне посебности јер, као што је наглашено у Смерницама Високог комесара за националне мањине ОЕБС-а из новембра 2011. године (тзв. Љубљанске смернице), „тамо где нема добре интегрирајуће политике постоји опасност да различите заједнице, нарочито оне које су велике и територијално сконцентрисане, могу да постану у великом обиму одвојене од читавог друштва са врло мало или без уопште икаквих заједничких интереса и да не деле осећај припадности“.

Разматрајући питање правне природе, односно правног положаја националног савета националне мањине, Уставни суд је пошао од одредбе члана 75. став 1. Устава којом је утврђено да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче додатна, индивидуална или колективна права, при чему су колективна права она која се остварују у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима. Одредбом става 2. истог члана утврђене су области друштвеног живота у којима припадници националних мањина имају и остварују колективна права, а то су управо оне области које су од нарочитог значаја за очување посебности сваке националне мањине – култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма. Учествовањем у одлучивању о појединим питањима из ових области или непосредним одлучивањем о појединим питањима, у складу са законом, национална мањина обезбеђује очување свог идентитета, те управо ради тога Устав, у члану 75. став 3, говори о „остварењу права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма“. Са друге стране, овакво учешће националне мањине по својој природи заправо представља учешће у извршавању закона којима су уређене наведене области друштвеног живота, што значи поверавање појединих јавних овлашћења националној мањини као колективитету. Како је, по природи ствари, предуслов делотворног остваривања колективних права постојање институционалног облика преко кога ће се та права остваривати, Уставом је утврђена могућност да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом. Истовремено, изабрани национални савет националне мањине представља и онај правно уобличени субјект коме се законом, сагласно члану 137. став 2. Устава, могу поверити поједина јавна овлашћења у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма.

На основу изнетих разматрања, Уставни суд је стао на становиште да национални савет националне мањине има карактер посебног (недржавног) тела – организације која представља институционални облик путем кога се у Уставом утврђеним областима друштвеног живота које су значајне за очување идентитета националне мањине (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), остварују колективна права националне мањине (право на самоуправу) у тим областима, тако што се националном савету законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из ових области, водећи при томе, наравно, рачуна о природи овлашћења које се поверава.

Уставни суд је имао у виду и то да је одредбом члана 80. став 2. Устава утврђено да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права националних мањина, али налази да када се национална мањина определила за оснивање националног савета, то тело, постаје њен кључни представник путем којег остварује право на самоуправу у наведеним областима.

## VI

## Уставноправна оцена оспорених одредаба Закона

## 1. Оцена начелног оспоравања коришћења појма „надлежности националног савета“

Оспоравајући одредбе Главе III Закона, поједини иницијатори начелно указују да Закон одређује „надлежности“ националних савета, а да национални савет по својој природи не може да има надлежности, јер се појам надлежности односи искључиво на Републику Србију, аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе, односно на државне органе и органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Налазећи да су изнети наводи иницијатора у основи тачни, пошто национални савет националне мањине, као недржавни субјект, тело кога бирају припадници националне мањине, нема надлежности, већ врши поједина јавна овлашћења која су му овим законом поверена, те је, у том смислу, ималац јавног овлашћења, Уставни суд налази да коришћење термилошки неадекватног (и погрешног) појма, у конкретном случају, представља израз рђаве законодавне номотехнике, али не и разлог за утврђивање неуставности одредаба у којима је овај појам употребљен.

## 2. Оцена одредбе члана 2. став 2. Закона

Одредба члана 2. став 2. Закона оспорена је у делу којим се националном савету даје могућност да у областима у којима представља националну мањину (образовање, култура, обавештавање на језику националне мањине и службена употреба језика и писма), оснива, између осталог привредна друштва.

Испитујући уставност оспореног дела члана 2. став 2. Закона, Уставни суд је пошао од тога да се ради о овлашћењу националног савета у једној од области утврђених чланом 75. Устава, те да су одредбом члана 79. став 1. Устава, међу зајемченим правима припадника националних мањина на очување посебности утврђена и права на оснивање приватних образовних установа и на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом. Уставни суд такође констатује да, према члану 3. став 3. Закона, национални савет има својство правног лица. Стога, по оцени Уставног суда, овлашћење националног савета да у областима из члана 75. став 1. Устава оснива одређене институционалне (организационе) облике није несагласно Уставом зајемченим колективним правима националних мањина и правима на очување њихове посебности. У том смислу, као спорно се може поставити само питање који институционални (организациони) облик у којој од ових области друштвеног живота национални савет може основати. Уставни суд указује да се одговор на ово питање налази у законима којима је, на системски начин, уређена свака од наведених области друштвеног живота (образовање, култура и јавно информисање), јер се право у одређеној области може остваривати само

кроз оснивање оног организационог облика који је законом предвиђен, независно од тога ко је оснивач.

Тако, сагласно члану 7. став 1. Закона о основама система образовања и васпитања, делатност образовања и васпитања обавља установа, а сагласно члану 22. Закона о култури, установа културе је правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе. Насупрот томе, у области јавног информисања (штампаних и електронских медија) могу се основати привредна друштва. То се може јасно закључити анализом одредаба члана 42. Закона о радио-дифузији и члана 14. Закона о јавном информисању. Наиме, одредбом члана 42. тачка 1) Закона о радио-дифузији прописано је да ималац дозволе за емитовање програма не може да буде предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (осим установа јавног радиодифузног сервиса) из чега се *a contrario* може закључити да друга предузећа могу бити имаоци дозволе за емитовање програма сходно Закону о радио-дифузији. Поред тога, одредбом члана 14. став 3. Закона о јавном информисању прописано је да оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије. И у овом случају *a contrario* се може закључити да друга предузећа која нису у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом не финансирају из јавних прихода могу бити оснивачи јавних гласила.

Из наведеног, по оцени Уставног суда, следи да национални савет националне мањине може основати привредно друштво само у области јавног информисања (обавештавања), јер је само законима којима се уређује ова област (штампани и електронски медији) привредно друштво предвиђено као онај организациони облик преко кога се може обављати информативна делатност. Такође, Уставни суд наглашава да национални савет националне мањине привредно друштво може основати искључиво за обављање делатности штампаних или електронских медија (оснивање радио или телевизијске станице), а не, евентуално, за обављање било које друге делатности у оквиру области из члана 75. став 1. Устава.

Уставни суд додатно указује да претходно изнета оцена не представља сметњу да оснивач привредног друштва у одговарајућој области буде установа чији је оснивач национални савет у складу са општим прописима о оснивању привредних друштава и свакако за обављање оне делатности која би била у непосредној вези и у функцији остваривања Уставом зајемчених колективних права припадника националних мањина.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 2. став 2. Закона, под датим условима и ограничењима.

### 3. Оцена одредаба члана 10. тач. 6), 10), 11), 12), 13) и 15) Закона

#### 3.1. Оцена одредбе члана 10. тачка 6) Закона

Одредба члана 10. тачка 6) Закона оспорена је у делу којим је, као једна од „општих надлежности“ националног савета предвиђено да установе, удружења, фондације и привредна друштва оснива не само у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, већ и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе са Уставом, Уставни суд је пошао од тога да је уставотворац утврдио области које су од значаја за очување идентитета сваке националне мањине и да су те области, а у којима се припадницима националних мањина јемче додатна колективна права, таксативно, *numerus clausus*, наведене у одредби члана 75. став 2. Устава – култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма. У тим областима припадници националних мањина остварују своја колективна права преко изабраног националног савета националне мањине, ако искористе уставну могућност да га изаберу. Стога је Уставни суд оценио да је законодавац, прописивањем овлашћења националног савета да различите „организационе облике“ може оснивати и у другим областима друштвеног живота изашао изван Уставом утврђених оквира зајемчених колективних права припадника националних мањина, па тиме и оквира деловања националних савета националних мањина.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 10. тачка 6) Закона, у делу који гласи: „и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине“, није у сагласности са Уставом.

#### 3.2. Оцена одредаба члана 10. тач. 10) и 11) Закона

Оспореним одредбама члана 10. тач. 10) и 11) Закона предвиђено је да национални савет учествује у припреми прописа и предлаже измену и допуну прописа којима се уређују Уставом гарантована права националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма (тачка 10)) и да предлаже посебне прописе и привремене мере у областима у којима се остварује право на самоуправу (тачка 11)).

У односу на оспорене законске одредбе Уставни суд најпре констатује да појам „прописи“ у правном поретку Републике Србије подразумева широк круг општих правних аката које доносе органи Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе – од закона и других општих аката које доноси Народна скупштина, преко подзаконских аката у ужем смислу које доносе Влада и органи државне управе, статута, одлука и других општих аката које доносе органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, подзаконских аката које у вршењу јавних овлашћења доносе регулаторна тела и други имаоци јавних овлашћења, па до општих аката за чије доношење су надлежни независни и самостални држани органи какви су, на пример, Заштитник грађана, Високи савет судства или



сам Уставни суд. Сви ови општи акти доносе се у прописаној правној процедури, при чему је за неке од њих – законе и опште акте које доноси Народна скупштина, већ самим Уставом утврђен круг овлашћених предлагача (члан 107. Устава), што значи ни законом не може бити проширен. Такође, одредбом члана 179. Устава утврђено је да аутономне покрајине, у складу са Уставом и (својим) статутом, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом (Законом о локалној самоуправи), самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, из чега следи да је и уређивање процедуре доношења општих правних аката, а која укључује и право на предлагање тих општих аката, део Уставом гарантованог права аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе на самоорганизовање, те, када се ради о аутономној покрајини, уопште не би могло бити предмет законског уређивања, а када се ради о јединици локалне самоуправе, не би могло бити несагласно закону којим се на системски начин уређује област локалне самоуправе.

Са друге стране, статус овлашћеног предлагача одређеног општег акта подразумева да нацрт, односно предлог општег акта који је тај субјект предложио може, односно мора бити предмет разматрања и одлучивања надлежног органа и да је овлашћени предлагач заправо властан да ту процедуру својим предлогом непосредно и неповратно покрене. Питање овлашћеног предлагача у одређеном поступку доношења општег акта мора бити прецизно одређено, јер оно подразумева и спровођење других процедуралних радњи које у одређеном смислу стварају претпоставку да је општи акт припремљен на правно ваљан начин. Тако је чланом 12. став 1. Закона о државној управи предвиђено да органи државне управе (министарства и посебне организације када је то законом одређено) учествују у обликовању политике Владе тако што припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Чак и органи државне управе имају право предлагања Влади из члана 12. став 1. Закона о државној управи само у оквиру свог законског делокруга који се уређује Законом о министарствима.

Такође, ако се пође од тога да национални савет националне мањине, као што је претходно детаљно образложено, врши поверена јавна овлашћења, те дакле има статус тзв. имаоца јавног овлашћења, Уставни суд указује да је одредбом члана 54. став 1. Закона о државној управи изричито прописано да послови државне управе везани за обликовање политике Владе, што значи послови из члана 12. став 1. тог закона, не могу бити ником поверени.

Из наведеног је неспорно да нема уставноправног основа да се Законом о националним саветима националних мањина пропише да национални савет има статус овлашћеног предлагача закона или другог општег правног акта, било да је његово доношење у надлежности Народне скупштине, скупштине аутономне покрајине, скупштине јединице локалне самоуправе, или Владе, органа државне управе или неког другог државног органа или имаоца јавног овлашћења.

Међутим, Уставни суд сматра да је Уставом утврђено право припадника националних мањина да, у складу са законом, преко својих представника учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, неодвојиво од могућности да се у овим областима иницира доношење, измена или допуна одговарајућег закона или другог прописа. На основаност овакве оцене Уставног суда указује и раније поменута Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (члан 15), као и билатерални споразуми које је наша држава закључила са суседним земљама. Наиме, као што је речено, у тачки 80. Објашњења уз Оквирну конвенцију је прецизирано, поред осталог, да уговорнице треба да створе неопходне услове за ефикасно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним стварима, посебно онима који се њих тичу, а да би се ти услови створили, уговорнице би могле – у оквиру својих уставних система – између осталог да унапређују, као једну од мера, консултације са припадницима националних мањина путем одговарајућих поступака, а посебно посредством институција које их представљају, када уговорнице разматрају законодавне или административне мере које ће вероватно утицати на њих. Дакле, и обавезујући међународни документи предвиђају само консултације са институцијом која представља националну мањину, али не и било који вид везаности законодавца или другог доносиоца општег акта предлогом који потиче од представника националне мањине.

Стога Уставни суд налази да оспорене одредбе члана 10. тач. 10) и 11) Закона не би биле несагласне са Уставом само уколико се примењују и тумаче у контексту одредбе члана 19. став 9. Закона о заштити права и слобода националних мањина, којом је предвиђено само право националног савета да се „обрати органима власти (органи државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) у вези са свим питањима која утичу на права и положај националних мањина“, а не и право учествовања у припреми и предлагања измена и допуна прописа. То конкретно значи да Уставни суд налази да оспорене законске одредбе неће бити несагласне са Уставом, уколико се односе искључиво на право националног савета националне мањине да код органа који је надлежан за припрему прописа, а то су, пре свега, ресорна министарства и надлежни органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, иницира доношење, измену или допуна одговарајућег прописа у некој од наведених области или да иницира одговарајућа решења у току припреме прописа, а без права да се појави као овлашћени предлагач и без обавезе органа надлежног за припрему, односно органа надлежног за доношење прописа да национални савет националне мањине укључи у поступак израде (припреме) прописа, што свакако не искључује могућност надлежног органа да национални савет не само консултује током припреме прописа, већ и да га укључи у овај поступак у сваком случају када сматра да је то целисходно са становишта делотворне заштите колективних права припадника националних мањина.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 10. тач. 10) и 11) Закона, под датим условима и ограничењима.

### 3.3. Оцена одредаба члана 10. тач. 12) и 13) Закона

Одредбе тач. 12) и 13) члана 10. Закона, којима је прописано да национални савет покреће поступак пред Уставним судом, Заштитником грађана, покрајинским и локалним омбудсманом и другим надлежним органима, када процени да је дошло до повреде Уставом и законом гарантованих права и слобода припадника националних мањина и да поступак из тачке 12) овог члана покреће у име припадника националне мањине, уз претходно прибављено писмено овлашћење, оспорене су у делу који се односи на покретање поступка пред Уставним судом.

Уставни суд, као прво, констатује да оспорена одредба тачке 12) члана 10. Закона није довољно прецизна, односно да се и из њене садржине са сигурношћу не може закључити шта се подразумева под „покретањем поступка пред Уставним судом“. Наиме, према одредбама члана 167. Устава, Уставни суд је надлежан за вођење различитих поступака, од поступка оцене сагласности општих аката са Уставом и законом, преко решавања сукоба надлежности, до одлучивања о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана. Осим тога, сагласно одредби члана 170. Устава, Уставни суд води поступак по уставној жалби. Сагласно одредби члана 175. став 3. Устава, поступак пред Уставним судом уређује се законом, а тај закон је Закон о Уставном суду. Са друге стране, питање круга субјеката који су овлашћени за покретање поступка пред Уставним судом представља једним делом материју самог Устава (*materia constitutionis*), јер је одредбом члана 168. ст. 1. и 2. Устава утврђено да поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика, као и да поступак може покренути сам Уставни суд (став 1), док свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости (став 2). Сва остала питања везана за вођење поступака пред Уставним судом, сагласно Уставу, уређена су Законом о Уставном суду, те је тако чланом 83. став 1. овог закона прописано да уставну жалбу може изјавити свако лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом.

Полазећи од наведеног, а како се из одредбе члана 10. тачка 12) Закона неспорно закључује да се ради о праву националног савета да пред Уставним судом покрене поступак у своје име, то оспорена одредба, по оцени Уставног суда, није сагласна са одредбама члана 168. Устава, када је реч о покретању поступка за оцену уставности и законитости општих аката, као ни са начелом јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, јер

национални савет националне мањине објективно не може бити активно легитимисан за подношење уставне жалбе у своје име, како је то прописано законом којим се уређује поступак пред Уставним судом.

Стога је Уставни суд утврдио да одредба члана 10. тачка 12) Закона, у делу који гласи: „Уставним судом“, није у сагласности са Уставом.

Како је оспорена одредба тачке 13) члана 10. Закона у логичкој и правној вези са одредбом тачке 12) истог члана, Уставни суд је утврдио да ова оспорена одредба неће бити несагласна са законом под условом да се не односи на Уставни суд, већ само на остале органе из тачке 12) члана 10. Закона. Под тим условом, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 10. тачка 13) Закона.

Суд додатно указује да се на овај начин ефективно не умањују постојећа права која су већ омогућена у поступку пред Уставним судом, на основу Закона о Уставном суду. Ово из разлога, прво, што национални савет националне мањине, према члану 168. став 2. Устава, има могућност да, као свако правно лице, Уставном суду поднесе иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости сваког општег акта који је Уставни суд надлежан да оцењује. Друго, Уставни суд је на становишту да се национални савет националне мањине, у ширем смислу посматрано, може подвести под појам „други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права“ из члана 83. став 2. Закона о Уставном суду, који у име одређеног лица, као његов пуномоћник, на основу специјалног овлашћења, може изјавити уставну жалбу, а што произлази из тачке 14) истог члана предметног Закона.

### 3.4. Оцена одредбе члана 10. тачка 15) Закона

Одредбом тачке 15) члана 10. Закона предвиђено је да национални савет одлучује о другим питањима која су му поверена не само законом, већ и актом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

У односу на оспорену законску одредбу Уставни суд подсећа да је Одлуком ИУз-353/2009 од 10. јула 2012. године („Службени гласник РС“, број 67/12) утврдио одредба члана 74. тачка 5) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09), којом је такође било прописано да АП Војводина преко својих органа може поверити послове из своје надлежности националним саветима националних мањина, није у сагласности са Уставом. Такође, Одлуком Уставног суда ИУо-360/2009 од 5. децембра 2013. године, утврђено је да ни одредба члана 31. Статута Аутономне покрајине Војводине није у сагласности са Уставом у делу којим је било прописано поверавање појединих послова из надлежности АП Војводине и националним саветима националних мањина. Наведене одлуке Уставног суда засноване су на изричитим уставним одредбама из члана 137. Устава да се поједина јавна овлашћења могу поверити само законом, односно на одредби члана 178. став 2. Устава према

којој аутономна покрајина може својом одлуком поједина питања из своје надлежности поверити само јединицама локалне самоуправе.

Како, као што је већ више пута речено, одлучивање, односно учешће у одлучивању националног савета о појединим питањима која се односе на остваривање колективних права националних мањина по својој правној природи представља вршење поверених јавних овлашћења, Уставни суд је, из истих разлога као и у претходно донетим одлукама, утврдио да одредба члана 10. тачка 15) Закона, у делу који гласи: „актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“, није у сагласности са Уставом.

#### 4. Оцена одредбе члана 11. став 3. Закона

Одредбама члана 11. ст. 1. и 2. Закона прописано је да национални савет може, у складу са законом, оснивати установе васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда и вршити права и обавезе оснивача, као и да ове установе оснива самостално или заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем, у складу са законом. Оспореним ставом 3. члана 11. Закона предвиђено је да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из става 1. овог члана могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет.

Полазећи од изнетих разлога оспоравања наведене законске одредбе, Уставни суд констатује да из уставних одредаба на које се у иницијативама указује следи да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, да право на покрајинску аутономију припада грађанима, да се јединице локалне самоуправе старају о задовољавању потреба грађана у области просвете, да је право на образовање једно од права које се јемчи свим грађанима и да је Република надлежна да обезбеђује остваривање зајемчених слобода и права и да уређује и обезбеђује систем у области образовања. Такође, није спорно ни то да је одредбом члана 79. Устава припадницима националних мањина, као једно од права на очување посебности, гарантовано право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина. Коначно, неспорно је да Устав не предвиђа изричито могућност да се, како се у једној од поднетих иницијатива наводи, „држава одриче своје обавезе да таквим школама управља и да оснивачка права преноси на друге субјекте“.

Но, Уставни суд стоји на становишту да предвиђена законска могућност да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као оснивачи установа у области образовања и васпитања, укључујући и установе ученичког и студентског стандарда, у целини или делимично пренесу оснивачка права на овим установама на национални савет, треба да буде сагледана и у светлу још једног Уставом зајемченог права припадника националних мањина на очување посебности, а то је право на оснивање приватних образовних установа. Наиме, ако национални савет националне мањине има, према неоспореним одредбама ст. 1. и 2. члана

11. Закона, право да у одређеној средини самостално или у заједници са другима (Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или друго правно лице) оснује васпитно-образовну установу у којој би право на образовање остваривали припадници те националне мањине, а која би, уколико је национални савет оснива самостално или у заједници са другим правним лицем, свакако била приватна образовна установа из члана 79. став 1. Устава, онда, по оцени Уставног суда, нема уставноправних сметњи да се предвиди законска могућност да у срединама у којима такве установе већ постоје, а које је раније већ основала Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, дође до делимичног или у целини преноса оснивачких права над таквом установом на национални савет. Штавише, уколико национални савет има законску могућност да нову васпитно-образовну установу у којој би право на образовање остваривали припадници те националне мањине оснује заједно са Републиком, аутономном покрајином или јединицом локалне самоуправе, онда тим пре не може бити уставноправних сметњи да се том истом националном савету делимично пренесу оснивачка права над већ постојећом установом. Уставни суд налази да је приликом разматрања спорног уставноправног питања нужно сагледати и реалне чињенице. Васпитно-образовне установе се оснивају да би у њима одређена лица остваривала своје право на образовање. Уколико у конкретној средини већ постоји установа у којој та лица остварују ово право, посебно када се ради о јединицама локалне самоуправе које су оснивачи, примера ради, установа основног образовања и те установе су актом надлежног министарства о мрежи основних школа већ основане у свим јединицама локалне самоуправе и њихов број је прилагођен броју ученика, оснивање „паралелне“ установе од стране националног савета може бити не само нерационално, већ се може претворити у право без садржине, при чему би таква новооснована установа представљала додатно финансијско оптерећење за све пореске обвезнике, јер се, према одредби члана 114. овог закона средства за финансирање рада националних савета, те тиме и за његове делатности, обезбеђују, између осталог, из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе. Стога Уставни суд оцењује да оспорену одредбу става 3. члана 11. Закона треба посматрати и са становишта начела из члана 18. Устава о непосредној примени Уставом зајемчених људских и мањинских права и према коме 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.“ Насупрот томе, Суд налази да право припадника националних мањина на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина из члана 79. Устава не може да буде схваћено као ограничење осталих права припадника националних мањина у области образовања, односно не може бити схваћено на начин да се тиме исцрпљују права припадника националних мањина у овој области, те се зато, по



оцени Уставног суда, наведена уставна норма не може довести у релеватну правну везу са оспореном законском одредбом.

Полазећи од изложеног, Уставни суд оцењује да одредбе члана 11. Закона морају бити сагледане и тумачене у целини, што значи да нема уставноправних сметњи да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу да на установама васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда, које би иначе основао национални савет (установе из става 1. овог члана), делимично или у целини пренесу оснивачка права на национални савет, јер је законска могућност преноса оснивачких права неопходна за остваривање зајемчених колективних права припадника националних мањина у области образовања из члана 75. Устава. Према становишту Уставног суда, то су, по природи ствари, установе у којима право на образовање (и са њим повезано васпитање и смештај током образовања) остварују искључиво или у највећем делу припадници те националне мањине, а што потврђују и примери из упоредноправне праксе (у Мађарској, на пример, оснивачка права над српском предшколском установом, српском основном школом, српском гимназијом, као и над ђачким домом у Будимпешти, пренета су са мађарских државних институција на Српску самоуправу, с тим да, као што је то случај и у Србији, финансирање и даље остаје одговорност мађарске државе). Истовремено, имајући у виду и податке прикупљене током овог уставног поступка од надлежних органа, Уставни суд наглашава да је обавеза законодавца да ово питање додатно уреди, полазећи од изнетог становишта Уставног суда и проблема који су надлежни органи уочили у досадашњој примени закона.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 11. став 3. Закона, под претходно изнетим условима и ограничењима.

#### 5. Оцена одредаба члана 12. Закона

Оспореним одредбама члана 12. Закона прописани су различити облици учешћа националног савета у управљању установама у области образовања (у установама предшколског, основног и средњег образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у којима се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, или у којима се изучава говор, језик или култура националне мањине као посебан наставни предмет – став 1, у установама ученичког и студентског стандарда – став 2. и у установама високог образовања – став 4).

Уставни суд налази да приликом оцене сагласности оспорених одредаба са Уставом треба поћи од следећег: 1) одредаба члана 75. Устава и становишта Уставног суда о остваривању додатних права припадника националних мањина изнетог у делу V овог образложења и 2) одредаба закона којима се на системски начин уређује област образовања, с обзиром на начело из

члана 4. став 1. Устава, али водећи рачуна и о томе да су одредбе тих закона сагласне суштини колективних права припадника националних мањина.

Полазећи од наведеног, Суд, као прво, истиче да прописивање појединих облика учешћа националног савета, као изабраног тела које представља припаднике одређене националне мањине, у управљању васпитно-образовним установама начелно не може бити схваћено као неравноправност осталих грађана (који нису могли бити у прилици да бирају представнике у том националном савету), како то сматрају подносиоци иницијатива, већ као једна од мера за остваривање додатних права припадника националних мањина произашла из Уставом утврђеног колективног права припадника националних мањина да, непосредно или преко својих изабраних представника (националних савета), учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своје образовање (члан 75. став 2. Устава). У том смислу, Уставни суд стоји на становишту да учешће националних савета у управљању установама из члана 12. Закона, чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, што између осталог значи и да се њихов рад финансира из буџета, дакле из јавних прихода чији су обвезници сви грађани, има своје уставноправно утемељење у одредби члана 21. став 4. Устава која утврђује 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. Поред тога, одредба члана 79. став 1. Устава која ствара обавезу за државу и аутономне покрајине да обезбеде школовање припадницима националних мањина на њиховом језику не значи да се та обавеза може извршавати мимо припадника националних мањина и њихових представника (у овом случају националних савета националних мањина), већ управо подразумева њихово учешће у тим процесима. Када Устав у одредби члана 75. став 2. говори о „учествовању у одлучивању“ у области образовања, то, по оцени Суда, обухвата и учешће у одлучивању и у процесу доношења одлука у јавним службама/институцијама у којима се њихова права остварују. Посебним правима и слободама зајемченим националним мањинама и њиховим припадницима настоји се да се постигне стварна једнакост тих мањина и њихових припадника са осталим грађанима и да се обезбеди очување њиховог идентитета, али и да им се омогући да Србију прихвате као своју државу. Уставни принцип самоуправе националних мањина у области образовања може се остварити само кроз одређене инструменте. Ти инструменти не би смели бити посматрани као елеменат нарушавања јединства правног поретка, већ као интегрални део образовног и правног система Републике Србије. Члан 12. Закона успоставља права у погледу учешћа у управљању у образовним установама у којима се васпитно-образовни рад изводи и на језику националних мањина.

Анализирајући одредбе чл. 54. и 60. Закона о основама система образовања и васпитања, одредбе чл. 48. и 54. Закона о ученичком и студентском стандарду, као и одредбе чл. 52. и 54. Закона о високом образовању, Уставни суд је констатовао да и наведени закони садрже истоветне облике учешћа

националног савета националне мањине у управљању образовним установама, односно установама ученичког и студентског стандарда. Уставни суд овом приликом указује да установе ученичког и студентског стандарда свакако нису образовне установе, јер се у њима не изводи васпитно-образовни рад, али је област ученичког и студентског стандарда део система образовања, те Суд налази да уређујући питања која се тичу ових установа, Закон о националним саветима националних мањина није изашао изван оквира утврђеног чланом 75. Устава.

Међутим, Уставни суд оцењује да су поједине одредбе члана 12. Закона уставноправно спорне.

Као прво, Уставни суд указује да је одредбом члана 12. став 1. тачка 2) Закона предвиђено овлашћење националног савета да предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе, између осталог, и у установама за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину. Суд истиче да ни овим, нити било којим другим законом није прописано које услове треба да испуњава васпитно-образовна установа да би стекла статус тзв. „установе од посебног значаја за националну мањину“. Наиме, одредбом члана 15. тачка 3) овог закона само су прописани критеријуми у погледу броја васпитно-образовних установа које се могу утврдити да су „од посебног значаја за националну мањину“, а у односу на укупан број установа у којима се настава изводи „и на језику националне мањине“. То би значило да се за васпитно-образовну установу од посебног значаја за одређену националну мањину може прогласити и школа са 500 ученика у којој се само у једном одељењу настава изводи и на језику те националне мањине. Потпуна законска неуређеност овог појма сваку правну норму која било које овлашћење неког субјекта везује за „установе од посебног значаја за националну мањину“ лишава основних стандарда јасноће и одређености као предуслова принципа владавине права (о чему ће посебно бити речи код оцене одредаба члана 24. Закона).

Стога је Уставни суд утврдио да одредба члана 12. став 1. тачка 2), у делу који гласи: „или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину“, није у сагласности са Уставом.

Друго, Устав у одредби члана 75. став 2. прави јасну разлику између „учешћа у одлучивању“ и „самосталног одлучивања“ о појединим питањима из наведених области. За разлику од самосталног одлучивања, учествовање у одлучивању, и према Оквирној конвенцији Савета Европе, значи консултацију са органом који доноси одлуку. Зато се учешће у одлучивању не може претворити у право „вета“, већ се, пре свега, изражава кроз давање мишљења и предлога. Када је реч о избору директора установе у којој се васпитно-образовни рад не изводи само на језику националне мањине (без обзира на број одељења у којима се не изводи на језику националне мањине), у таквој установи право на образовање остварују сви грађани, без обзира на своју националну припадност, те избор директора, по оцени Уставног суда, не може бити условљен претходном сагласношћу националног савета националне мањине. Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да је

законодавац прописујући у одредби члана 12. став 1. тачка 5) оспореног Закона да национални савет даје претходну сагласност на избор директора установа у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине (или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину – у ком делу је претходно већ утврђена несагласност са Уставом), изашао изван мера за остваривање додатних права припадника националних мањина.

Стога је Уставни суд утврдио да одредба члана 12. став 1. тачка 5) Закона, није у сагласности са Уставом.

Треће, одредбом става 3. члана 12. Закона прописано је да национални савет националне мањине чији језик није у службеној употреби ни у једној јединици локалне самоуправе има права из става 2. тач. 1) до 4) овог члана (учешће у управљању у установама ученичког и студентског стандарда) у јединици локалне самоуправе у којој припадници националне мањине коју он представља чине више од 1% укупног становништва према резултатима последњег пописа становништва.

Уставни суд констатује да сразмерност установљеног легитимног циља заснованог на потреби законске разраде одредбе члана 75. став 2. Устава у овом случају треба да буде успостављена на тај начин да исти не буде, са једне стране, уско посматран, али, са друге стране, и да не буде успостављен на пренаглашен начин тако да доводи у питање једнакост у остваривању права свих грађана и да даје превелику и доминантну улогу, условно речено, „једној страни“ у успостављеним односима, што се може сматрати учињеним када је у питању оспорена одредба члана 12. став 3. Закона. Уставни суд констатује да се оспореним ставом 3. члана 12. Закона о националним саветима националних мањина, права националног савета националне мањине која су успостављена и одредбама члана 48. став 3. и члана 54. став 3. Закона о ученичком и студентском стандарду проширују и на јединице локалне самоуправе у којима језик националне мањине није у службеној употреби, па Уставни суд налази да је на овај начин нарушено и начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Овде треба подсетити да је сврха мера којима се реализују додатна права припадника националних мањина да се односна група (у овом случају национална мањина) доведе у стање стварне једнакости са осталим грађанима у датом друштву, те да је један од услова за увођење ових мера то да су оне објективно потребне. Да ли су мере објективно потребне у датом случају утврђује уставотворац, односно законодавац. Ово подразумева и утврђивање услова када су те мере објективно потребне. Према оцени Уставног суда, мере из члана 12. став 3. реално нису објективно потребне и на адекватан начин оправдане. Законодавац није приликом прописивања ових решења установио објективне критеријуме базиране на пропорционалности који би оправдале увођење оваквог правила које се односи на учешће у управљању установама ученичког и студентског стандарда. Наиме, објективна потреба постоји само у ситуацији када одређена групација по својој бројности (пропорционалности у односу на друге групације) захтева и оправдава

одступање од општег принципа једнакости пред Уставом и законом. Група која прелази само 1% укупног становништва у јединици локалне самоуправе, по оцени Уставног суда, као и по међународним стандардима, не испуњава наведене критеријуме. Недостатак такве објективне потребе, као и недостатак оправданости услед недостатка пропорционалности у односу на све друге субјекте који „деле“ право на учешће у управљању и одлучивању установама у области образовања управо доводи у питање делотворност, па и сам циљ предвиђеног учешћа у управљању установама у области образовања. Зато Уставни суд налази да непосредно учешће у управљању на начин и под условима предвиђеним чланом 12. став 3. Закона не подстиче стварну равноправност између припадника националних мањина и оних који чине већину.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 12. став 3. Закона, није у сагласности са Уставом.

Коначно, Уставни суд указује да, сагласно Закону о високом образовању, оснивач високошколске установе уопште не може бити аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, те је стога одредба члана 12. став 4. Закона несагласна са Уставом у делу који гласи: „аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе,“.

#### 6. Оцена одредбе члана 13. тачка 3) Закона

Оспореном одредбом члана 13. тачка 3) Закона прописано је да национални савет даје мишљење Националном просветном савету на наставне програме српског језика, као нематерњег.

Уставни суд констатује да се ово учешће националног савета у поступку одлучивања о наставним програмима српског језика као нематерњег језика свакако не може довести у непосредну везу са уставном гаранцијом везаном за очување идентитета националних мањина. Међутим, Суд налази да у односу на оспорену одредбу треба имати у виду и члан 81. Устава којом се као једна од обавеза Републике Србије утврђује подстицање духа толеранције и међукултурног дијалога. У том смислу, Уставни суд налази да предвиђено давање мишљења на наставне програме српског језика као нематерњег ни на који начин нема правнообавезујући карактер и може бити схваћено управо у контексту мера из члана 81. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 13. тачка 3) Закона.

#### 7. Оцена одредаба члана 14. Закона

Оспореним одредбама члана 14. прописано је да ако се образовно-вапитни рад остварује на језику националне мањине, Национални просветни савет предлаже министру надлежном за послове образовања давање одобрења за коришћење уџбеника и наставних средстава чији садржаји изражавају

посебности националне мањине уз претходну сагласност националног савета, као и да министар надлежан за послове образовања даје одобрење за коришћење домаћих или увезених уџбеника на језику националне мањине у образовно-васпитном раду, на предлог националног савета.

У односу на одредбе члана 14. Закона, Уставни суд стоји на становишту да предвиђеним начином учешћа националног савета у поступку одобравања уџбеника и наставних средстава законодавац није изашао изван оквира права припадника националних мањина да учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своје образовање из члана 75. став 2. Устава.

Уставни суд је, при томе, имао у виду да је Законом о уџбеницима и другим наставним средствима прописан поступак одобравања уџбеника и наставних средстава који се користе у извођењу наставе, између осталог, и на језицима националних мањина. Тако према члану 20. став 3. овог закона министар одобрава уџбенике за језике националних мањина и за поједине предмете од интереса за националне мањине – на предлог Националног просветног савета и на основу позитивног мишљења националног савета националне мањине, образованог у складу са законом. Аналогно овлашћење на територији аутономне покрајине има покрајински орган надлежан за послове образовања (члан 21. Закона). Према члану 28. овог закона, страни уџбеник може да се одобри за употребу само у складу са овим законом (став 1), и то тако што министар, на образложени захтев одговарајућег стручног органа у школи, може да одобри уџбеник за одговарајући предмет и разред који је у употреби у земљи матици и који је штампан на језику и писму припадника националне мањине, уз прибављено позитивно мишљење националног савета националне мањине и Завода (став 3), док то исто и на исти начин на територији аутономне покрајине чини орган надлежан за послове образовања (став 4). Поред тога, потребно је имати у виду да је Законом о уџбеницима и наставним средствима детаљно уређена улога националних савета националних мањина у овој области. Тако је чланом 9. став 3. Закона о уџбеницима и наставним средствима предвиђено да Национални просветни савет, на предлог Завода и националног савета националне мањине, утврђује постојање потребе за уџбеницима на језику националних мањина и за уџбеницима из предмета од интереса за националне мањине. Такође, елаборат издавача о рукопису уџбеника из члана 13. став 3. Закона садржи и мишљење националног савета националне мањине – за уџбенике на језику националне мањине.

По оцени Уставног суда, иако постоје одређене терминолошке неусаглашености између наведених закона, оне нису од таквог значаја да се њима нарушава начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Ово из разлога што „прибављање позитивног мишљења“ националног савета националне мањине, које претходи одобравању одређеног уџбеника, а како је то предвиђено Законом о уџбеницима и наставним средствима, у суштини, има значење претходне сагласности из члана 14. Закона о националним саветима националних мањина. Са друге стране, како се у овом случају ради искључиво о уџбеницима и наставним средствима чији садржаји



изражавају посебности националне мањине и учбеницима на језику националне мањине, Уставни суд налази да право на давање претходне сагласности почива на објективној потреби и да је пропорционално постављеном циљу.

Поред тога, Уставни суд стоји на становишту да се овако установљен поступак везан за одобравање учбеника и наставних средстава може сматрати једним од видова заштите националних мањина у циљу остваривања пуне равноправности и очувања њиховог идентитета, што је обавеза државе према члану 14. Устава, односно подстицањем уважавања разлика у смислу члана 48. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 14. Закона.

#### 8. Оцена одредбе члана 15. тачка 7) Закона

Оспореном одредбом члана 15. тачка 7) Закона прописано је да национални савет, у складу са законом, даје мишљење у поступку утврђивања броја ученика за упис у средњу школу, као и у поступку давања сагласности на број ученика за стицање стручне оспособљености, преквалификације, доквалификације и специјализације.

Уставни суд констатује да је одредбама Закона о средњем образовању и васпитању прописано, између осталог, да у поступку утврђивања броја ученика за упис у школу у којој се настава изводи на језику националне мањине, национални савет националне мањине даје мишљење (члан 35. став 4) и да школа у току године врши упис кандидата ради стицања специјалистичког, односно мајсторског образовања, стручне оспособљености, преквалификације, доквалификације и обуке, уз сагласност Министарства, а у школи у којој се настава изводи на језику националне мањине претходно се прибавља мишљење националног савета националне мањине (члан 36. став 7).

За разлику од наведених одредаба закона којим се на системски начин уређује средње образовање и васпитање, а у оквиру тога и учешће националног савета националне мањине у утврђивању броја ученика, али само у средњим школама у којима се настава изводи на језику националне мањине, а што и јесте део корпуса колективних права припадника националних мањина у области образовања, из оспорене одредбе Закона произлази да се предвиђено овлашћење националног савета националне мањине односи на све средње школе, без обзира на то да ли се ради о установи у којој се настава изводи на језику националне мањине или не. На овај начин се, по оцени Уставног суда, припадницима националних мањина законом даје овлашћење да одлучују и о питањима која се не тичу њиховог образовања, што излази изван јемства из члана 75. став 2. Устава. Истовремено, оспореном одредбом крши се и уставни принцип јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 15. тачка 7) Закона, није у сагласности са Уставом. При томе, Суд наглашава да се утврђеном неуставношћу оспорене одредбе не умањују права припадника националних мањина, јер ова права могу бити ефективно коришћена на основу Закона о средњем образовању и васпитању, у обиму у коме се она остварују са циљем афирмације положаја припадника националних мањина, односно њихових Уставом загарантованих права у области образовања.

### 9. Оцена одредбе члана 19. став 2. Закона

Одредбама члана 19. Закона прописано је да: национални савет може, на начин утврђен законом, самостално или заједно са другим правним лицем, оснивати установе и привредна друштва за обављање новинско-издавачке и радио-телевизијске делатности, штампања и репродукције снимљених медија и вршити права и обавезе оснивача (став 1), као и да Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе као оснивач јавних предузећа и установа у области јавног информисања које у целини или пре-тежно врше информисање на језику националне мањине могу у споразуму са националним саветом у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет (оспорени став 2).

Уставни суд је, Одлуком IУз-27/2011 од 3. октобра 2013. године, утврдио да одредба члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09 – др. закон) у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“ није у сагласности са Уставом (то законско овлашћење било је намењено држави као оснивачу). Имајући у виду наведену Одлуку Уставног суда, те одредбу члана 14. став 3. Закона о јавном информисању која се односи на област штампаних медија, Уставни суд стоји на становишту да није уставноправно могуће уређивати пренос оснивачких права у области јавног информисања како то предвиђа оспорени члан 19. став 2. Закона.

Наиме, одредбом члана 50. став 2. Устава утврђено је да се радио и телевизијске станице оснивају у складу са законом и тај закон је у правном поретку Републике Србије Закон о радиодифузији. Одредбом члана 42. став 1. Закона о радиодифузији прописује се да су субјекти који не могу бити имаоци дозволе за емитовање програма у смислу наведеног Закона предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (изузетак су установе радиодифузног сервиса) нити политичка странка, организација или коалиција, као и правно лице чији су суоснивачи ови субјекти. Дакле, наведени Закон, према оцени Уставног суда, не оставља правни простор да се посебним законом предвиди изузетак у коме би Република или аутономна покрајина, поред програма на језицима националних мањина који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса, могла да оснива посебне и самосталне радио и телевизијске станице на језицима националних мањина,

па самим тим не постоји ни правна могућност да се преносе оснивачка права која постоје у погледу таквих субјеката.

Потребно је имати у виду да појам јавни радиодифузни сервис означава, пре свега, један скуп обавеза, између осталог дефинисан самим Законом о радиодифузији, везаних за садржаје, за производњу и само емитовање програма које емитују установе јавног радиодифузних сервиса (члан 4. тачка 9) Закона о радиодифузији одређује појам јавног радиодифузног сервиса, а обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса и посебно права припадника националних мањина одређене су одредбама члана 78. истог закона, посебно тач. 2) до 4) тог члана). То су обавезе искључиво, према Закону о радиодифузији, Радиодифузне установе Србије и Радиодифузне установе Војводине, које су и основане наведеним законом и које су тим законом означене као носиоци јавног радиодифузног сервиса (чл. 76, 85. и 94. Закона о радиодифузији). Полазећи од уставне слободе оснивања електронских медија, обавезе државе да обезбеди оне гаранције грађанима које произлазе из слободе медија могу бити, у складу са међународним конвенцијама, стандардима и искуствима у овој области, остварене једино кроз јавни сервис и установе јавног сервиса које тај програм емитују, и које се оснивају самим законом, без утицаја извршне власти или било ког органа државне власти, уз Законом прописан посебан систем управљања, руковођења, контроле над радом програма, измештен од извршне власти, потпуно независан и над чијим радом надзор не врше органи који су део извршне власти, већ Републичка радиодифузна агенција, која је као независно регулаторно тело основана Законом о радиодифузији (члан 6. Закона о радиодифузији). Држава се у постављеном правном оквиру не меша у рад јавног радиодифузног сервиса, при чему су Законом о радиодифузији установљене обавезе јавног радиодифузног сервиса у смислу производње програма и на језицима националних мањина, у циљу остваривања Уставом датих гаранција које се односе на право на обавештеност грађана (чл. 77. и 78. Закона о радиодифузији). У суштини, дакле, по оцени Уставног суда, само су установе јавног радиодифузног сервиса, Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна Војводине, они субјекти које је у постојећем правном поретку Републике Србије, у овој области уређеном Законом о радиодифузији, држава могла да оснује. И то је прописана правна граница докле може да досеже мешање јавних власти у остваривање слободе медија, у складу са наведеним међународним конвенцијама и стандардима у овој области. Поред тога, и новодонети и важећи Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 119/12) не предвиђа могућност да држава постане оснивач оних субјеката који се баве производњом и емитовањем радио и телевизијских програма.

При томе, по оцени Уставног суда, немогућност државе да оснива посебне електронске медије на језицима националних мањина ни на који начин не угрожава Уставом загарантована права националних мањина, јер део права на очување посебности из Устава обухвата и право на оснивање

сопствених средстава јавног информисања (члан 79. став 1. Устава). Закон о националним саветима националних мањина уређује питање финансирања, оснивања и рада, делатности националних савета који се финансирају и из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и у одређеним случајевима и из буџета јединица локалне самоуправе. Према томе, право националног савета да оснује сопствену радио или телевизијску станицу на језику националне мањине и законска обавеза државе да финансира рад националног савета и делатност националног савета, па и оснивање радио телевизијске станице, чини одрживим решење да поред јавног сервиса кроз који држава директно гарантује остваривање Уставом зајамчених права припадницима националних мањина, постоји и овај други начин – оснивање радио и телевизијских станица чији је оснивач национални савет националних мањина, који се у складу са Законом о националним саветима националних мањина делом финансира из јавних прихода, па то обезбеђује и поштовање начела немешања јавне власти у медијску сферу и заштиту права и слобода припадника националних мањина у области јавног информисања.

Приликом одлучивања Уставни суд је имао у виду и да су према члану 11. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 – Одлука УС и 41/11 – Одлука УС), у смислу тог закона под појмом јавног гласила обухваћени, како штампана јавна гласила, тако и радио и телевизијски програми, као и да према члану 14. став 3. истог закона, оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије.

При томе, треба имати у виду да јединица локалне самоуправе, према Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), може да оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права (члан 20. тачка 34)). Такође, према Закону о главном граду („Службени гласник РС“, број 129/07), град Београд може да оснује телевизијске и радио станице, новине и друга средства јавног обавештавања (члан 8. став 2. тачка 5)). Уставни суд је Решењем ИУз-25/2011 од 18. априла 2012. године одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности наведених одредаба Закона о главном граду и Закона о локалној самоуправи.

Међутим, важећим Законом о јавним предузећима из 2012. године, за разлику од раније важећег закона, делатност јавног информисања није предвиђена као делатност од општег интереса, те у овој делатности оснивач јавног предузећа (а предузеће је управо онај организациони облик који се оснива у области јавног информисања) не може бити не само Република Србија, већ ни аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Стога,

како ни ови субјекти не могу бити оснивачи ни штампаних, ни електронских медија, то нема правног основа ни да на националне савете пренесу оснивачка права.

Имајући у виду Уставом гарантована права националних мањина, и то првенствено део права на очување посебности из Устава који обухвата и право на оснивање сопствених средстава јавног информисања (члан 79. став 1. Устава), као и целокупан правни оквир у области медијског законодавства у правном систему Републике Србије, а посебно законе којима се уређује област јавног информисања и радиодифузије који не познају институт преноса оснивачких права који је успостављен одредбом члана 19. став 2. Закона, као и закон којим се уређује оснивање (јавних) предузећа од стране Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Уставни суд стоји на становишту да се оспореном одредбом нарушава начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, као и да не постоји правна могућност преноса оснивачких права од стране субјеката јавне власти који се сходно важећим правилима у правном систему Републике Србије не могу ни појавити као оснивачи субјеката над којима се предвиђа пренос оснивачких права.

Уставни суд је приликом разматрања овде оспорених одредаба Закона посебно имао у виду одредбе Закона о националним саветима националних мањина које се односе на финансирање националних савета, јер оне на посебан начин одсликавају законом успостављене односе између националних савета са једне стране и државе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са друге стране. Одредбама Закона о националним саветима националних мањина којима се уређује питање финансирања националних савета предвиђено је, између осталог, следеће: да се средства стечена, у складу са овим законом, могу користити за финансирање трошкова за – 1) редовну делатност националног савета и 2) финансирање рада установа, фондација, привредних друштава и организација чији је оснивач или суоснивач национални савет, установа, фондација, привредних друштава и других организација чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет (члан 113. став 1); да се средства за финансирање рада националних савета обезбеђују из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, донација и осталих прихода (члан 114); да се висина средстава из јавних извора која се обезбеђују за финансирање делатности националних савета одређује за сваку годину Законом о буџету Републике Србије, односно одлукама о буџету АП Војводине и јединица локалне самоуправе (члан 115. став 1); да се средства из става 1. овог члана која се обезбеђују у буџету Републике Србије распоређују тако да се 30% распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима у Републици Србији, а остатак средстава (70%) сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља, као и укупном броју установа те националне мањине у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и обиму активности тих установа (члан 115. став 2);

да одлуку о расподели средстава из буџета Републике Србије доноси Министарство, имајући у виду предлоге националних савета (члан 115. став 3); да се средства из става 1. овог члана која се обезбеђују у буџету аутономне покрајине распоређују, у складу са одлуком надлежног органа аутономне покрајине, националним саветима који имају седиште на територији аутономне покрајине (члан 115. став 4); да се средства из става 1. овог члана која се обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе распоређују, у складу са одлуком надлежног органа јединице локалне самоуправе, националним саветима који представљају националне мањине које у становништву јединице локалне самоуправе достижу најмање 10% од укупног становништва или националних мањина чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе (члан 115. став 5); да национални савети учествују у поступку расподеле средстава буџетског фонда за националне мањине, која се додељују јавним конкурсом за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина (члан 119. став 1).

Наведена законска правила о финансирању, према ставу Уставног суда, стварају правни оквир у коме држава може обезбедити подршку националним саветима националних мањина у остваривању права на обавештавање утврђеног чланом 79. Устава.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 19. став 2. Закона није у сагласности са Уставом, при чему се истиче да се овим не доводи у питање раније извршен пренос оснивачких права над појединим јавним гласилима.

#### 10. Оцена одредаба члана 20. тач. 1) до 4) Закона

Оспореним одредбама члана 20. Закона прописано је учешће националног савета националне мањине у поступку именовања органа, програмског одбора и одговорног уредника програма на језику националне мањине установа радиодифузног сервиса – Радиодифузне установе Србије и Радиодифузне установе Војводине „када та установа емитује програм на језику националне мањине“.

Испитујући сагласност оспорених одредаба са Уставом, Уставни суд је најпре пошао од одредаба Закона о радиодифузији којима је уређен јавни радиодифузни сервис. Према члану 4. тачка 9) тог закона, јавни радиодифузни сервис је производња, куповина, обрада и емитовање информативних, образовних, културно-уметничких, дечијих, забавних, спортских и других радио и телевизијских програма који су од општег интереса за грађане, а нарочито у циљу остваривања њихових људских и грађанских права, размене идеја и мишљења, неговања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције, као и очувања националног идентитета. Читава Глава V. Закона (чл. 76. до 96) посвећена је јавном радиодифузном сервису, сагласно којим одредбама, носиоци јавног радиодифузног сервиса у Републици Србији су републичка и покрајинске радиодифузне установе које обављају



делатност производње и емитовања радио и телевизијског програма и имају посебне обавезе у остваривању општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса, утврђене овим законом (члан 76). Надаље, чланом 77. Закона утврђено је да су програми који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса од општег интереса и да обухватају програме информативног, културног уметничког, верског, научног, дечијег, забавног, спортског и других садржаја, којима се обезбеђује задовољавање потреба грађана и других субјеката и остваривање њихових права у области радиодифузије, при чему, програмима који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса мора да се обезбеди разноврсност и избалансираност (међусобна усклађеност и усаглашеност) садржаја којима се подржавају демократске вредности савременог друштва, а нарочито поштовање људских права и културног, националног, етничког и политичког плурализма идеја и мишљења. Одредбама члана 78. Закона прописане су додатне обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса (које они имају поред општих обавеза које према члану 68. Закона имају сви емитери у односу на програмске садржаје), а одредбама члана 79. њихове посебне обавезе при производњи и емитовању информативног програма. У том смислу, носиоци јавног радиодифузног сервиса (јавне радиодифузне установе) су дужни, поред осталог, да: производе и емитују програме намењене свим сегментима друштва, без дискриминације, водећи при том рачуна нарочито о специфичним друштвеним групама као што су деца и омладина, мањинске и етничке групе, хендикепирани, социјално и здравствено угрожени, глувонеми и др; да уважавају језичке и говорне стандарде, како већинског становништва, тако, у одговарајућој сразмери, и националних мањина, на подручју на коме се програм емитује; да обезбеде задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који изражавају културни идентитет, како народа, тако и националних мањина, кроз могућност да одређене програме или програмске целине, на подручјима на којима живе и раде, прате и на свом матерњем језику и писму. Посебне обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса при производњи и емитовању информативног програма су да поштују принцип непристрасности и објективности у третирању различитих политичких интереса и различитих субјеката, да се залажу за слободу и плурализам изражавања јавног мишљења, као и да спрече било какав облик расне, верске, националне, етничке или друге нетрпељивости или мржње, или нетрпељивости у погледу сексуалне опредељености.

Из наведених законских одредаба следи да се преко јавног радиодифузног сервиса, а чији су носиоци Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна установа Војводине, остварује општи интерес свих грађана у области радиодифузије, а што је, према члану 4. тачка 1) наведеног закона, општи појам за радио и телевизију као електронске медије масовне комуникације. Из ових одредаба следи и то да органима радиодифузних установа и њиховим програмским одборима, нити лицима која су одговорна за поједине сегменте обављања делатности, није препуштено да сами одлучују и процењују на

који начин ће остваривати овај општи интерес, већ су Законом таксативно и детаљно прописане обавезе установа јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса. Такође, из законских обавеза установа јавног радиодифузног сервиса следи да су ове установе дужне не само да емитују, већ и да производе програме и на језицима националних мањина, да обезбеде задовољавање потреба националних мањина за програмским садржајима који изражавају њихов културни идентитет, да уважавају језичке и говорне стандарде, како већинског становништва, тако, у одговарајућој сразмери, и националних мањина, на подручју на коме се програм емитује, итд.

На основу изложеног, Уставни суд је оценио да је сам Закон о радиодифузији у пуној мери водио рачуна о специфичним потребама припадника националних мањина у области радиодифузије која, имајући у виду садржаје радио и телевизијских програма, дотиче не само област обавештавања, већ, у ширем смислу, и културе, образовања и употребе језика и писма, те да наведене законске одредбе управо садрже и мере за остваривање додатних права припадника националних мањина. Са друге стране, јавни радиодифузни сервис, односно установе који су његови носиоци, су законом успостављени на начин да су изван утицаја јавне власти, управо из разлога да би се на објективан и недискриминаторски начин остваривао општи интерес свих грађана Србије. Стога Уставни суд налази да нема легитимног оправдања, нити објективне потребе да у установама путем којих се остварује законом утврђени општи интерес свих грађана Републике Србије у овој области, припадници националних мањина своја колективна права остварују и додатним правима учешћа у избору органа и тела јавних радиодифузних установа, а која права нема ниједна друга друштвена група. Уставни суд је при томе имао у виду и следеће. Прво, оспорене законске одредбе само наизглед делују као да су ограниченог дејства када предвиђају да се прописана права националних савета односе само на ситуације ако Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна установа Војводине емитују програм на језику националне мањине. Из одредаба Закона о радиодифузији јасно произлази да је обавеза установа јавног радиодифузног сервиса да, у одговарајућој сразмери, производе и емитују програм на језицима свих националних мањина које живе на територији на којој се програм емитује. Друго, чланове управног одбора јавне радиодифузне установе именује Републичка радиодифузна агенција која је, сагласно члану 6. Закона о радиодифузији, самостална и независна организација која врши јавна овлашћења у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона, те се оспореним одредбама Закона о националним саветима националних мањина нарушава јединство правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Треће, Програмски одбор Радиодифузне установе Србије именује Народна скупштина. Начин рада Народне скупштине уређен је Законом о Народној скупштини, који се доноси на основу члана 110. Устава и ближе разрађује Пословником о раду Народне скупштине, који овај орган самостално доноси. Четврто, Програмски одбор Радиодифузне установе Војводине именује Скупштина АП Војводине, а у складу са чланом 179, односно 183. став 1. Устава, аутономне покрајине,

само у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад својих органа и служби. Пето, генерални директори установа јавног радиодифузног сервиса и одговорни уредници за поједине програме у овим установама, именују се након спроведеног јавног конкурса и то – генерални директор двотрећинском већином од укупног броја чланова Управног одбора, а одговорни уредници, на предлог генералног директора. Примена института јавног конкурса у овом случају може се сматрати законским оквиром који омогућава избор компетентног кандидата, посматрано како са аспекта остваривања Законом утврђеног општег интереса, тако и са аспекта потребе очувања и заштите мањинских права у оквиру остваривања овог општег интереса. Коначно, Уставни суд налази да право националног савета да утврђује критеријуме за избор одговорног уредника програма на језику националне мањине у установи јавног сервиса доводи национални савет у положај који превазилази права из члана 75. став 2. Устава, односно доводи установу јавног сервиса у положај који она нема ни у односу према држави, покрајини односно према органима јавне власти, па га не може имати ни у односу на национални савет. Наиме, одредба члана 75. став 2. Устава према којој путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своје, између осталог, обавештавање, у складу са законом, не може представљати упориште на основу кога установе јавног сервиса основане од стране државе морају приликом обављања своје делатности од општег интереса своје одлуке заснивати на критеријумима које утврђује национални савет. Поред тога, Уставни суд констатује да је ово материја која на основу закона и одговарајућих подзаконских акта за његово спровођење може бити прописана само општим актима установа јавног радиодифузног сервиса.

На основу свега изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 20. тач. 1) до 4) нису у сагласности са Уставом.

### 11. Оцена одредаба члана 23. Закона

Оспореним одредбама члана 23. Закона прописано је да су појединачни правни акти из чл. 12. до 15, чл. 17. и 18. и чл. 20. до 22. овог закона који су донети без одговарајућег предлога или мишљења националног савета противзаконити, односно ништави (став 1), као и да ако национални савет и поред уредно достављеног захтева надлежног органа, у року од 30 дана не достави предлог или мишљење, акт из става 1. овог члана се доноси и без прибављеног предлога, односно мишљења (став 2).

Разматрајући сагласност оспорених одредаба Закона са Уставом, Уставни суд је најпре испитао правну природу аката на које се односи одредба става 1. члана 23. Закона, односно да ли се у свим овим случајевима ради о појединачним правним актима, дакле актима којима се, у овом случају у управном поступку, одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу. Након извршене анализе Уставни суд констатује да, по

својој правној природи, нису појединачни правни акти наставни и други планови, програми и мере из члана 13. Закона, те акти о утврђивању мрежа установа из члана 15. Закона; да је оснивачки, а не појединачни правни акт „осамостаљивање издвојеног одељења школе“ из члана 15. Закона; да је спроведени, а не појединачни правни акт утврђивање броја ученика и акт о расподели средстава из буџета из члана 15. Закона, предузимање мера заштите, санације и реконструкције културних добара, просторни и урбанистички планови, акти о оснивању и укидању библиотека и акти о расподели средстава из члана 18. Закона, Стратегија развоја радиодифузије, акт о расподели средстава, програми на језику националне мањине из члана 21. Закона, истицање назива, одлука о утврђивању језика и писма у службеној употреби, вршење надзора, мере и активности за унапређење превоза прописа из члана 22. Закона. Суд се није упуштао у анализу одредаба члана 20. Закона за које је претходно утврдио да нису у сагласности са Уставом.

Полазећи од изложеног, Уставни суд указује да се одредба става 1. члана 23. Закона не може довести у правну везу са наведеним законским одредбама.

Уставни суд даље указује да у смислу закона којим се уређује општи управни поступак, само доношење акта без прописане сагласности, потврде, одобрења или мишљења доводи до одређених правних последица, што *a contrario* значи да доношење једног управног акта независно од датог предлога не производи правне последице по донети акт.

Уставни суд, такође, истиче да појам „незаконит“ акт нема своје јасно и одређено нормативно значење у смислу Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10), јер је незаконит сваки акт за који се у поступку по правном средству утврди да је донет на основу непотпуног или погрешно утврђеног чињеничног стања, или уз повреду правила поступка, или на основу погрешне примене материјалног права.

Коначно, према члану 257. Закона о општем управном поступку, ништав је управни акт (решење) који је у управном поступку донет у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку, који би својим извршењем могао проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону, чије извршење није могуће, који је донео орган без претходног захтева странке (у управним стварима у којима је по закону или по природи ствари за покретање и вођење поступка потребан захтев странке), а на то странка накнадно није изричито или прећутно пристала, или који садржи неправилност која је по некој изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости.

Из наведеног следи да „противзаконитост“ и ништавост никако нису синоними, а на шта упућује оспорена одредба члана 23. став 1. Закона. Када се има у виду да Закон о управном поступку познаје посебно ванредно правно средство – поништавање или укидање по основу службеног надзора (члан 253), које предвиђа да ће коначно решење (коначни управни акт) надлежни орган поништити по основу службеног надзора, између осталог, и у случају ако га је један орган донео без сагласности, потврде, одобрења или мишљења

другог органа, а то је потребно по закону или другом пропису, очито је да оспорена одредба меша појмове ништавости и поништаја управног акта. Свакако, и независно од наведеног ванредног правног средства, поништај појединачног (управног) акта донетог, у конкретном случају, без законом прописаног мишљења националног савета националне мањине као имаоца јавног овлашћења, може бити разлог да се и у жалбеном поступку тражи поништај таквог акта.

Имајући у виду да се одредба члана 23. став 1. Закона односи на управне акте, појединачне правне акте донете у управном поступку, а да је по више основа изашла изван оквира основних правила и појмова општег управног поступка, Уставни суд је утврдио да ова одредба није сагласна са Уставом.

У односу на одредбу става 2. члана 23. Закона, којом је заправо националном савету дат рок од 30 дана за достављање предлога или мишљења, Уставни суд указује да је одредбама члана 194. Закона о општем управном поступку прописано да кад је законом или другим прописом одређено да је надлежни орган дужан да пре доношења решења прибави мишљење другог органа, решење се доноси по прибављеном мишљењу (став 4), као и да је орган чија је сагласност или мишљење потребно за доношење решења, дужан да сагласност, односно мишљење да у року од једног месеца од дана кад му је затражено, ако посебним прописима није одређен други рок. С обзиром на то да је законима којима су уређене области у којима се националним саветима националних мањина поверавају одређена јавна овлашћења – да дају мишљење у поступку одлучивања о појединим питањима, прописан и рок за давање мишљења, то нема уставноправног основа да се оспореном одредбом овог закона преузима општи рок одређен Законом о општем управном поступку и тиме, индиректно врши измена других закона, а чиме се ствара правна несигурност, јер у правном поретку упоредо постоје два важећа закона која исто питање уређују на различит начин.

Полазећи од изнетих разлога, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 23. Закона нису у сагласности са Уставом. Суд при томе наглашава да Закон о општем управном поступку, кроз прописани механизам контроле законитости донетих управних аката у поступку по редовном и ванредним правним средствима, пружа пуну и делотворну заштиту припадника националних мањина у остваривању колективних права предвиђених Законом о националним саветима националних мањина, односно одговарајућим законима којима су уређене поједине области друштвеног живота у којима националне мањине остварују колективна права.

## 12. Оцена одредаба члана 24. Закона

Одредбама члана 24. Закона предвиђена је обавеза Републике, односно аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе да, у таксативно наведеним случајевима, „на иницијативу националног савета“ пренесе, делимично или у целини, оснивачка права над одређеним установама у области образовања, културе и јавног информисања и потом је прописан

начин уређења међусобних односа приликом преноса оснивачких права.

Уставни суд сматра да права припадника националних мањина из члана 75. став 2. Устава *a priori* не могу значити да стицање својства оснивача над установом коју је изворно, на начин уређен важећим прописима, основала Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе може да зависи искључиво од воље (иницијативе) националног савета, када се има у виду да је према одредбама Устава пре свега држава обавезна да свим грађанима, па и припадницима националних мањина, обезбеди остваривање појединих зајемчених права, што у појединим областима управо чини оснивањем одговарајућих институција (у конкретном случају установа као јавних служби) за чији рад и одговара.

Одредбе Устава Републике Србије утврђују да припадници националних мањина имају право на оснивање приватних образовних установа, са једне стране, као и, са друге стране, на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина (члан 79. став 1. Устава), чиме је предвиђена уставна обавеза државе, односно аутономне покрајине да такво школовање и обезбеди. Уставни суд стоји на становишту да право на оснивање приватних образовних установа не подразумева преузимање оснивачких права над већ постојећим јавним установама у овој области, нити такву могућност предвиђају закони у области образовања, на начин да тај пренос зависи искључиво од воље (иницијативе) националног савета. Наиме, Уставни суд сматра да остваривање обавезе државе да припадницима националних мањина обезбеди школовање на језику националне мањине којој припадају, са једне стране, и право припадника националних мањина на оснивање приватних установа, са друге стране, оставља правни простор у оквиру кога се може вршити пренос оснивачких права над образовним установама. Истоветна ситуација је и са облашћу културе у којој се, сагласно важећи прописима држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе појављују као оснивачи установа културе, али у којој, према члану 2. став 2. овог закона установу може основати и национални савет националне мањине.

Правно је утемељено да субјекти који могу бити оснивачи одређених установа могу и извршити пренос оснивачких права. Међутим, такав пренос оснивачких права мора бити заснован на сагласности воља, схваћене у најширем смислу, субјеката између којих се врши пренос оснивачких права. Оснивач установе који је истовремено носилац уставних и законских права и обавеза по основу тог правног положаја мора имати правну могућност да оцени да ли ће се преносом оснивачких права на делотворнији начин обезбедити остваривање права националних мањина, што је суштина и сврха свих Уставом и законима успостављених односа у области заштите права и слобода националних мањина. Дакле, оснивачу се не може наметати својеврсни аутоматизам и потпуна зависност од одлука друге стране у том поступку. Основа односа органа јавне власти, односно оснивача установа и националних савета националних мањина је њихово садејство, заједничко споразумно деловање усмерено ка истом циљу – заштити и унапређењу



остваривања права и слобода националних мањина. У одређеним случајевима, управо да би такво поступање афирмисао и охрабрио, законодавац поставља одређене корективе, али је у томе омеђен уставним правилима и принципима. Дакле, такви корективи које је прописао законодавац не могу се сматрати утемељеним ако се у односима између оснивача, односно органа јавне власти, са једне стране, и националних савета националних мањина, са друге стране, не узима у обзир воља једне стране, односно не допушта се да та воља и став буду уопште формиран и артикулисани, јер је поступање на основу оспорене законске одредбе зависно једино од воље националног савета.

Стога Суд оцењује да је законодавац оспореном одредбом члана 24. став 1. Закона изашао изван оквира суштине Уставом утврђених колективних права припадника националних мањина из члана 75. став 2. Устава.

Како постављени правни оквир на коме почива област медијског законодавства не ствара простор у оквиру кога би се држава и територијална аутономија појавили као оснивачи медија (јавни радиодифузни сервис основан је самим законом), то се у овој области уопште не може ни говорити о било каквом преносу оснивачких права, за шта је већ дато образложење у делу који се односи на оспорени члан 19. Закона.

Даље, посебно треба имати у виду да је обавеза преношења оснивачких права предвиђена ставом 2. оспореног члана 24. Закона (на иницијативу националног савета, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе преноси у целини или делимично оснивачка права над установама које нису обухваћене тач. 1) до 3) став 1. овог члана ако су од посебног значаја за националну мањину), не даје одређене (јасне и објективне) критеријуме на основу којих се утврђује законом предвиђени „посебан значај за националну мањину“, а што је Суд већ констатовао приликом оцене одредбе члана 12. став 1. тачка 2) Закона. То доводи до могуће потпуне произвољности у примени наведене законске одредбе на основу које може настати правна несигурност у овој области, а надлежни државни органи у односу на националне савете као имаоце јавних овлашћења не могу утицати, већ по аутоматизму морају прихватити њихове одлуке, што је у основи супротно и положају имаоца јавних овлашћења у односу на државне органе према основним начелима на основу којих су успостављени њихови односи, а на основу одредаба члана 137. Устава и релевантних одредаба Закона о државној управи.<sup>15</sup>

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да би правно успостављање институција од посебног значаја за националну мањину, у области образовања

15 Уставни суд посебно наводи поново и податак из извештаја Покрајинског омбудсмана везаног са спровођење Закона о националним саветима националних мањина на територији АП Војводина да су Национални савет хрватске националне мањине и Национални савет ромске националне мањине прогласили Зоолошки врт и Студентски центар – дом ученика у Суботици за установе културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување културног идентитета националне мањине, иако се делатност ових установа, по њиховом карактеру, ни на који начин не може довести у правну и логичку везу са очувањем и унапређивањем културног идентитета националне мањине.

и културе, могло да буде сматрано једном од мера за остваривање додатних права припадника националних мањина, али само под условом да су законом прописани јасни, одређени и објективни критеријуми на основу којих би одређена институција могла стећи статус установе од посебног значаја за националну мањину (а који би евентуално само ближе били разрађени подзаконским актом надлежног органа, који би био донет на основу посебно прописаног законског овлашћења и у границама датог овлашћења) и под условом да проглашење (утврђивање) установе са таквим статусом не зависи само од воље националног савета националне мањине, пошто је иначе реч о установама које су основале Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

С обзиром на све изложено, Уставни суд је оценио да одредба члана 24. став 2. Закона не задовољава основне стандарде прецизности, јасноће и одређености правне норме, који су, према ставовима овог суда, као и пракси и ставовима Европског суда за људска права, предуслов остваривања принципа владавине права, као темељног принципа сваке демократске државе.

Како су одредбе ст. 3. до 6. члана 24. Закона у директној правној вези са одредбама ст. 1. и 2. истог члана, то је Уставни суд утврдио да члан 24. Закона у целини није у сагласности са Уставом.

Међутим, Уставни суд наглашава да је пренос оснивачких права на установама у области образовања правно могућ на основу члана 11. став 3. Закона о националним саветима националних мањина, а на установама културе на основу члана 16. став 3. овог закона, као и да је према обавештењима које је Уставни суд прикупио у току поступка, тај пренос до сада и вршен применом наведених одредаба Закона, те се утврђивањем да су одредбе члана 24. Закона несагласне са Уставом не умањују достигнута и остварена права припадника националних мањина.

### 13. Оцена одредаба члана 25. Закона

Оспореним чланом 25. Закона предвиђено је: да национални савет може поднети Народној скупштини, Влади и другим државним органима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима из своје надлежности (став 1); да ће пре разматрања и одлучивања о питањима из области из члана 2. овог закона, органи из става 1. овог члана затражити мишљење националних савета (став 2); да ће се поступак прибављања мишљења уредити пословницима органа из става 1. овог члана (став 3), као и да национални савет може поднети иницијативу Влади за укидање, односно поништење прописа државних органа и посебних организација, који нису у складу са одредбама овог закона и других закона и прописа који се односе на националне мањине (став 4).

Везано за одредбе члана 25. Закона Уставни суд прво констатује да став 1. овог члана у делу који гласи: „и другим државним органима и посебним организацијама“, у свом језичком значењу, а имајући у виду питања која се уређују одредбама члана 25. Закона, правно немогућ. Ово из разлога што

појам „државни органи“ обухвата све органе образоване Уставом и законима који врше државну власт, а то значи не само органе државне управе, као део извршне власти, већ и судове, јавна тужилаштва, Уставни суд и све друге независне и самосталне државне органе образоване било самим Уставом (нпр. Заштитник грађана или Високи савет судства и Државно веће тужилаца) или неким законом (нпр. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података личности). Са друге стране, појам „посебне организације“, сагласно Закону о државној управи, означава једну од три врсте органа државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације). Стога Уставни суд закључује да оспорене одредбе члана 25. Закона садрже не само неадекватне и непрецизне, већ и нетачне појмове и да су оне у свом језичком значењу непримењиве и правно немогуће, јер поједини од државних органа нису ни надлежни за доношење прописа (нпр. судови и јавна тужилаштва), те је правно немогуће поднети Влади иницијативу за укидање, односно поништење прописа, како је то предвиђено ставом 4. члана 25. Закона, или пак положај појединих државних органа у правном систему Републике Србије (нпр. Високи савет судства и Државно веће тужилаца) не дозвољава могућност да Влада укине или поништи прописе које ти органи доносе, те су и са те стране оспорене одредбе правно немогуће. Међутим, Уставни суд налази да системско тумачење одредаба члана 25. Закона јасно упућује на то да се оне односе само на Народну скупштину, Владу и органе државне управе.

На основу изложеног, Суд је стао на становиште да је синтагма „државни органи и посебне организације“, која се користи у одредбама члана 25. Закона, уставноправно прихватљива само уколико се под њом подразумевају искључиво органи државне управе.

Када је, пак, реч о правима националних савета националних мањина из члана 25. Закона у односу на Народну скупштину и Владу и, следствено томе, прописаним обавезама ових органа, Уставни суд оцењује да су разлози иницијатора уставноправно утемељени. У том смислу, Суд подсећа да је у претходно већ поменутој Одлуци IУз-353/2009 од 10. јула 2012. године утврдио да није у сагласности са Уставом, између осталих, одредбе члана 2. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09), којом је било прописано да је у поступку доношења закона којима се уређују питања од покрајинског значаја, предлагач дужан да затражи мишљење надлежног органа АП Војводине. Утврђујући неуставност оспорене одредбе Суд је указао да се она односи на поступак доношења закона и да представља својеврстан вид „самообавезивања“ или „самоограничења“ Народне скупштине у вршењу законодавне власти, и то у формалноправном смислу – да неће моћи да донесе закон за који предлагач претходно није затражио мишљење надлежног органа АП Војводине, што, *a contrario*, произлази из одредбе члана 2. став 3. Закона. Уставни суд је оценио да овакво законско решење није сагласно са Уставом конституисаним правом предлагања закона (тзв. правом законодавне иницијативе) из члана

107. Устава, као ни са Уставом утврђеним положајем Народне скупштине као највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији из члана 98. Устава, из ког положаја произлази и аутономно право Народне скупштине да уређује властити поступак доношења закона и других општих аката из своје надлежности. Чињеница да оспорена, као ни друге одредбе Закона не прописују да је позитивно мишљење надлежног органа АП Војводине услов доношења таквог закона, за Уставни суд није била довољна правна аргументација за оцену да је спорна одредба сагласна са Уставом. Ово из разлога, што се, по оцени Уставног суда, значење одредбе члана 2. став 3. Закона не исцрпљује само у правној природи мишљења чије се прибављање налаже предлагачу, већ је суштина у томе да се на овај начин уређује поступак доношења закона, а, по оцени Суда, законодавни поступак може бити повређен не само увођењем законодавног вета, него и на сваки други начин који подразумева његово условљавање или ограничавање. Стога је Уставни суд утврдио да наведена законска норма није у складу са уставним положајем Народне скупштине, која поступак доношења закона и других општих аката из своје надлежности самостално уређује Пословником о свом раду, те ово питање не може бити предмет уређивања ниједног закона, при чему је без уставноправног значаја то што Народна скупштина доноси и законе и Пословник о свом раду.

Имајући у виду да се оспорене одредбе члана 25. ст. 1. до 3. Закона, када је реч о Народној скупштини, односе заправо на законодавни поступак, при чему, као што је указано у тачки 3.2. дела VI образложења ове одлуке, национални савет националне мањине не спада у круг субјеката из члана 107. Устава који имају право тзв. законодавне иницијативе, и са чак изричитом обавезом да органи из става 1. овог члана, дакле и Народна скупштина, поступак прибављања мишљења од националног савета националне мањине уреде својим пословником, а полазећи од изнетих оцена и већ заузетих ставова Уставног суда, Суд је оценио да оспорене одредбе члана 25. Закона нису у сагласности са Уставом у делу у коме се односе на Народну скупштину.

Што се тиче Владе, која је такође обухваћена одредбама члана 25. Закона, Уставни суд истиче да је, сагласно члану 122. Устава, Влада носилац извршне власти у Републици из чега произлазе њене уставне надлежности да, између осталог, утврђује и води политику у свим областима друштвеног живота, а што се у значајној мери конкретно манифестује предлагањем одређених законских решења, као и да има Уставом утврђено генерално овлашћење за доношење уредби и других општих аката ради извршавања закона. У складу са наведеним уставним положајем, и Влада је овлашћена да свој рад, а што значи и поступак доношења подзаконских аката и поступак који се односи на предлагање закона Народној скупштини самостално уреди пословником о свом раду. Стога, по оцени Уставног суда, оспорене законске одредбе немају уставноправног утемељења ни у делу који се односи на Владу.

Но, како су сагласно Закону о државној управи и Закону о министарствима, управо министарства они органи у чијем делокругу рада се налазе области у којима припадници националних мањина остварују своја Уставом зајемчена колективна права и како министарства не само да доносе прописе за извршавање закона за које су одређеним законом изричито овлашћена, већ припремају нацрте закона и предлоге уредби и других општих аката које доноси Влада, то Уставни суд налази да се права националних савета националних мањина предвиђена одредбама члана 25. Закона делотворно остварују кроз међусобну сарадњу националних савета и ресорних министарстава, јер се на тај начин припадницима националних мањина, као неспорно заинтересованој страни на коју ће се закони и подзаконски акти директно односити и чија ће права, обавезе и правни интереси зависити од тих општих аката, омогућава да се, преко својих изабраних представника, укључе у процес њиховог креирања у његовој почетној фази, а што и јесте савремена тенденција у европским законодавствима. Стога за Уставни суд одредбе члана 25. Закона нису уставноправно спорне у односу на органе државне управе, превасходно министарства, наравно, под условом да се у примени ових одредаба узимају у обзир и услови и ограничења које је Уставни суд изнео у тачки 3.2. дела VI образложења ове одлуке и да се има у виду да мишљење националног савета националне мањине има саветодавни, а не правно обавезујући карактер, те се обавеза надлежног органа државне управе састоји у томе да затражи мишљење од националног савета и да наводе из тог мишљења савесно размотри.

Полазећи од, са једне стране, утврђене неуставности одредаба члана 25. Закона у односу на Народну скупштину и Владу и, са друге стране, изнетог става Уставног суда да је коришћење синтагме „државни органи и посебне организације“ уставноправно прихватљиво само под условом да се под њом подразумевају искључиво органи државне управе, а да ови органи не доносе пословнике о свом раду, већ је њихов рад уређен законом и подзаконским актима Владе, то Уставни суд констатује да одредба става 3. члана 25. Закона не може опстати у правном поретку, те је у односу на ову одредбу утврдио несагласност са Уставом.

Коначно, Уставни суд налази да нема уставноправних сметњи да национални савет националне мањине иницира Влади да укине, односно поништи пропис органа државне управе, који није у складу са одредбама овог закона и других закона и прописа који се односе на националне мањине (став 4. члана 25), јер Влада то овлашћење већ има на основу члана 8. став 3. Закона о Влади и иницијатива националног савета нема правно обавезујући карактер, већ је својеврстан сигнал Влади да испита да ли има основа да предузме законске мере у оквиру своје надлежности да надзире рад органа државне управе.

На основу свега претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 25. став 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим“ и одредба члана 25. став 3. Закона, нису у сагласности са Уставом, док се у преосталом делу одредбе члана 25. Закона имају примењивати под изнетим условима и ограничењима.



#### 14. Оцена одредаба члана 26. Закона

Оспореном одредбом члана 26. Закона прописано је: да национални савети дају предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе (став 1); да су органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, обавезни да размотре предлоге, иницијативе и мишљења националних савета и да предузму одговарајуће мере (став 2); да ће у поступку доношења општих аката из области које су наведене у члану 2. овог закона, органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, затражити мишљење националних савета (став 3), као и да ће се поступак прибављања мишљења уредити пословницима органа из става 1. овог члана (став 4).

Разматрајући уставност оспорених одредаба члана 26. Закона, Уставни суд је утврдио да је уставноправна утемељеност права националног савета националне мањине из става 1. члана 26. Закона да даје предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе, индиректно садржана у одредби члана 183. став 3. Устава, којом је утврђено да се аутономна покрајина стара о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, односно у одредби члана 190. став 3. Устава којом је утврђена истоврсна надлежност јединице локалне самоуправе. Међутим, када је реч о одредбама ст. 2. до 4. истог члана Закона, Уставни суд налази да се оцена њихове сагласности са Уставом мора испитивати и оценити са становишта одредаба члана 179, односно 183. став 1. Устава. Наиме, чланом 179. Устава је утврђено да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби. Такође, чланом 183. став 1. Устав, као једну од изворних надлежности аутономне покрајине, предвиђа да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.

Наведене уставне норме значе да је аутономна покрајина по питању уређивања својих органа и њиховог рада самостална и ограничена једино Уставом, што има за последицу да се законом уопште не може уредити ниједно питање које се тиче надлежности, избора, организације и рада органа и служби које оснива аутономна покрајина, већ та питања могу бити уређена само статутом и другим општим актима аутономне покрајине. Овај став Уставни суд је заузео и у Одлуци ИУо-360/2009 од 5. децембра 2013. године донетој у поступку оцене Статута Аутономне покрајине Војводине.

Како се одредбама члана 26. ст. 2. до 4. Закона управо уређују питања која се тичу рада и поступања, између осталог, органа аутономне покрајине, Уставни суд је утврдио да ове одредбе, у односу на аутономну покрајину, нису у сагласности са Уставом. Уставни суд указује да наведена питања, уколико сматра потребним и на начин који сматра целисходним, треба да уреди сама аутономна покрајина, својим статутом.



Са друге стране, када је реч о јединици локалне самоуправе, Устав је такође утврдио њихово право на „самоуређење“ сопствених органа, али је то право ограничено не само Уставом, као код аутономне покрајине, већ и законом. Пошто се област локалне самоуправе на системски начин уређује Законом о локалној самоуправи, Уставни суд је испитивао да ли одредбе овог закона, а које су правни оквир за уређивање надлежности, избора, организације и рада органа и служби јединице локалне самоуправе, предвиђају учешће националних савета националних мањина у поступку доношења општих аката скупштине јединице локалне самоуправе (која је једина надлежна за њихово доношење). У том смислу, Уставни суд констатује да је једино одредбом члана 93. став 2. тог закона прописано да ће се, ако је на подручју јединице локалне самоуправе језик националне мањине у службеној употреби, у поступку промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, прибавити мишљење националног савета. Међутим, одредбама члана 98. Закона предвиђено је да се у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива савет за међунационалне односе, кога чине представници српског народа и националних мањина, у складу са овим законом и статутом јединице локалне самоуправе, да савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, да се у случају националних мањина које имају своје изабране националне савете, представници националних мањина у (овом) савету бирају на предлог националног савета националне мањине, да савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину јединице локалне самоуправе која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана, те да су скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету (члан 98. ст. 1, 4, 7, 9. и 10).

Из наведеног произлази да је учешће припадника националних мањина у поступку одлучивања јединица локалне самоуправе о питањима која се односе на положај и остваривање права националних мањина, и то на институционализовани начин, већ уређено законом, и то управо законом који је правни оквир, између осталог, и за уређење рада локалних органа. Стога се, по оцени Уставног суда, другачијим уређивањем истих питања Законом о националним саветима националних мањина ствара правна несигурност и доводи у питање остваривање начела јединства правног поретка. Штавише, Уставни суд налази да би савет за међунационалне односе, као локално тело, могао делотворније да допринесе остваривању права припадника националних мањина у локалној средини него национални савет националне мањине образован да представља читаву националну мањину у Републици, те је са становишта остваривања мањинских права сврсисходније подстицати и афирмисати оснивање и рад ових тела.

Имајући у виду претходно изнете разлоге, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 26. ст. 2. до 4. Закона нису у сагласности са Уставом.

### 15. Оцена одредаба члана 27. Закона

Оспореним одредбама члана 27. Закона прописано је: да национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и регионалним организацијама, са државним органима, организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама (став 1); да представници националног савета учествују у преговорима или се консултују поводом преговора о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина (став 2); да представници националних савета учествују у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити права одређене националне мањине (став 3).

Уставни суд указује да уставни оквир за уређивање питања из члана 27. Закона представља одредба члана 80. став 3. Устава којом је утврђено да припадници националних мањина имају право на несметане везе са сународницима изван територије Републике Србије. У том смислу, за Уставни суд не може бити уставноправно спорна законска одредба према којој национални савет, који представља националну мањину, сарађује са организацијама и установама у матичним државама или са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама. Даље, како је област уређивања, остваривања и заштите мањинских права специфична по томе да делом почива и на односима реципроцитета који се успостављају билатералним споразумима између матичне државе и државе у којој припадници националне мањине живе, Уставни суд сматра да начин на који је одредбама ст. 2. и 3. члана 27. Закона уређено укључивање представника националног савета везано за преговоре о закључивању билатералних споразума са матичним државама и везано за праћење спровођења закључених билатералних споразума, није несагласан уставном положају и улози националног савета националне мањине. Уставни суд, при томе, додатно наглашава да поједини закључени и потврђени билатерални споразуми са суседним државама (нпр. Споразум са Републиком Мађарском од 2003. године), а који правно обавезују Републику Србију, изричито предвиђају учешће представника националне мањине у међувладиној мешовитој комисији (комитету или сл.) која ће пратити спровођење споразума.

За Уставни суд остаје спорно да ли одредба члана 80. став 3. Устава даје простор да се законом предвиди и сарадња националног савета националне мањине са међународним и регионалним организацијама и са државним органима у матичним државама, а како је то, поред осталог, предвиђено ставом 1. члана 27. Закона. У том смислу, Уставни суд оцењује да у слободном и отвореном друштву међусобни контакти, посете, размене искустава, реализација заједничких пројеката и сл. националних савета националних мањина са међународним и регионалним организацијама које се баве заштитом и унапређењем људских и, посебно, мањинских права, не може бити уставноправно спорна под условом да се законом прописана сарадња националних савета са овим организацијама креће у наведеним границама и да се сарадња

остварује само са оним међународним и регионалним организацијама чија је сфера бављења у непосредној вези са остваривањем колективних права националних мањина. Такође, услов да се оспорена одредба Закона не сматра несагласном са Уставом је да се сарадња националног савета са овим и свим другим субјектима, креће у оквирима спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, јер је то Уставом утврђени услов и за остваривање сарадње аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава из члана 181. Устава. Међутим, наведени критеријуми и тумачења не могу се, по оцени Уставног суда, применити када је реч о предвиђеној сарадњи националног савета са државним органима у матичним државама. Ово из разлога што је сарадња са државним органом друге државе међудржавна (међународна) сарадња, као део спољне политике коју воде државе, те један од актера те сарадње не може бити недржавни субјект.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 27. став 1. Закона, у делу који гласи: „државним органима,“ није у сагласности са Уставом, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под изнетим условима и ограничењима.

## VII

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 15) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ престају да важе следеће одредбе Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09):

- одредба члана 10. тачка б) у делу који гласи: „и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине“, одредба члана 10. тачка 12) у делу који гласи: „Уставним судом,“ и одредба члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“;
- одредба члана 12. став 1. тачка 2) у делу који гласи: „или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину“, одредба члана 12. став 1. тачка 5), одредба члана 12. став 3. и одредба члана 12. став 4. у делу који гласи: „аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе,“;
- одредба члана 15. тачка 7),
- одредба члана 19. став 2,
- одредбе члана 20. тач. 1) до 4),
- одредбе члана 23,
- одредбе члана 24,
- одредба члана 25. став 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим“ и одредба члана 25. став 3, док се у преосталом делу одредбе члана 25. имају примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 26. ст. 2. до 4, и
- одредба члана 27. став 1. у делу који гласи: „државним органима“, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 15. образложења ове одлуке.

Одлука IУз-882/2010 од 16. јануара 2014. године (,Службени гласник РС“, број 20/14)

*\* Поводом Одлуке IУз-882/2010 од 16. јануара 2014. године судија Уставној суда др Ајнеш Карџај Огри издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 20/14, а објављује се и у Билтену Уставној суда, сајласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставној суда, како следи:*

На основу члана 60. Пословника о раду Уставног суда (,Службени гласник РС“, број 103/13), достављам следеће

### ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Одлуку Уставног суда

број IУз-882/2010 од 16. јануара 2014. године

Уставни суд је на седници одржаној 16. јануара 2014. године, у предмету IУз – 882/2010, већином гласова, донео Одлуку:

„1. Утврђује се да следеће одредбе Закона о националним саветима националних мањина (,Службени гласник РС“, број 72/09) нису у сагласности са Уставом:

- одредбе члана 10. тачка б) у делу који гласи: „и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине“, члана 10. тачка 12) у делу који гласи: „Уставним судом,“ и члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“,

- одредбе члана 12. став 1. тачка 2) у делу који гласи: „или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину“, члана 12. став 1. тачка 5), члана 12. став 3. и члана 12. став 4. у делу који гласи: „аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе“,

- одредба члана 15. тачка 7),

- одредба члана 19. став 2,

- одредбе члана 20. тач. 1) до 4),

- одредбе члана 23,

- одредбе члана 24,

- одредбе члана 25. став 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим“ и члана 25. став 3, док се у преосталом делу одредбе члана 25. имају примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 26. ст. 2. до 4. и

– одредба члана 27. став 1. у делу који гласи: „државним органима,“, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 15. образложења ове одлуке.

2. Одбија се захтев за утврђивање неуставности следећих одредаба Закона из тачке 1:

– одредбе члана 2. став 2, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. образложења ове одлуке,

– одредаба члана 10. тач. 10), 11) и 13), под условима и ограничењима датим у делу VI тач. 3.2. и 3.3. образложења ове одлуке,

– одредбе члана 11. став 3, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 4. образложења ове одлуке,

– одредбе члана 13. тачка 3), под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 6. образложења ове одлуке,

– одредбе члана 14.“

У вези са овом одлуком издвајам следеће мишљење:

#### I.

Након што је саслушао и размотрио правна схватања и мишљења еминентних правних стручњака о спорним уставноправним питањима, Уставни суд је донео наведену одлуку којом је, са једне стране, оценио уставност великог броја одредаба Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник“ број 72/09), док је, са друге стране, изложио једно опште схватање уставноправне заштите права националних мањина у Уставу Републике Србије, посебно колективног права на самоуправу које се остварује и путем изабраних националних савета националних мањина. На значај ове одлуке указује и чињеница да у својој полувековној историји Уставни суд ни у једном ранијем предмету није оцењивао уставност тако великог броја законских одредаба о правима припадника националних мањина, нити је изложио целовито и доктринарно схватање о природи, домашају и месту уставних норми о посебним правима националних мањина. Иако сам у главним цртама сагласна са доктринарним ставовима Уставног суда изложеним у делу V образложења ове одлуке („Становиште Уставног суда о остваривању додатних права припадника националних мањина и правном положају националних савета националних мањина“), у одређеним случајевима ипак не могу подржати појединачне делове образложења на основу којих је Уставни суд утврдио да неке одредбе чл. 10, 12, 19. и 20. Закона и одредбе чл. 23. и 24. у целости нису у сагласности са Уставом. За ову одлуку је карактеристично да су ставови Уставног суда на основу којих су поједине одредбе Закона касиране, често засновани на рестриктивном тумачењу уставних одредби о мањинским правима, уместо да се релевантне одредбе Устава Републике Србије интерпретирају у прилог афирмације мањинских права. Тим пре што је превасходна улога Уставног суда заштита људских и мањинских права од евентуалних неуставних ограничења од стране надлежних државних органа (укључујући и

законодавца), а не ограничавање законодавца у намери да омогући широку афирмацију људских и мањинских права зајемчених Уставом.

Са уверењем које је заједничко већини конституционалиста и судија Уставног суда да издвојено судијско мишљење не представља подривање ауторитета Уставног суда, већ резонување усмерено ка будућности и доказ независности и слободе мишљења судије Уставног суда, у тексту који следи настојаћу да изложим своје ставове у вези оцене уставности оних одредаба Закона за које сматрам да их је Уставни суд без адекватног уставног основа касирао и утврдио да нису у складу са Уставом.

## II.

### Члан 10. тачка 6) Закона

Према касираној одредби члана 10. тачка 6) Закона, национални савет оснива установе, удружења, фондације и привредна друштва не само у сферама културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, већ и у другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине. Према Одлуци Уставног суда, уставотворац је „утврдио области које су од значаја за очување идентитета сваке националне мањине“ и да су оне „наведене у одредби члана 75. став 2. Устава – култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма“. Из наведеног, према ставу Уставног суда, произилази „да је законодавац, прописивањем овлашћења националног савета да различите „организационе облике“ може оснивати и у другим областима друштвеног живота изашао изван Уставом утврђених оквира зајемчених колективних права припадника националних мањина, па тиме и оквира деловања националних савета националних мањина.“

Чак и ако би се прихватио став да члан 75. Устава принципом *numerus clausus* ограничава области у којима се преко националног савета остварује самоуправа, односно да национални савети врше одређена јавна овлашћења, из тога не произилази уставно ограничење да законодавац не може омогућити да национални савет оснива институције изван четири Уставом поменуте области. Наиме, оснивање институција – удружења, привредних друштава и фондација представља више својеврсну слободу, а не надлежност (јавно овлашћења), па се не може посматрати као део самоуправе у ужем смислу. Надаље, иако су за очување националног идентитета неспорно најважније области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, и друге делатности и области могу бити повезани са очувањем идентитета, односно самоуправом у четири Уставом наведене области. Тако на пример, тешко би било оспорити да је удружење за помоћ и стипендирање социјално угрожених ученика припадника националне мањине – институција од значаја за очување идентитета националне мањине, иако се такво удружење не бави образовањем. На овај начин уставотворац ни изричито ни имплицитно није ограничио законодавца да овласти национални савет да оснива овакве институције. Изнето рестриктивно тумачење Уставног суда ограничава Уставом зајемчена колективна права националних мањина, и то



управо позивањем на члан 75. Устава. Људска и мањинска права је потребно тумачити афирмативно, у циљу омогућавања да се право ужива а не обрнуто, тј. на начин да се ограничи уживање неког људског (или мањинског) права. Члан 75. Устава јемчи колективна права и овлашћује законодавца да омогући уживање тих права а не ограничава законодавца да омогући националним саветима да што целовитије остваре своју Уставом утврђену функцију (члан 18. став 3. Устава)

Према томе, реч је о одредбама Закона о националним саветима националних мањина које имају ограничени практични значај, али се не може рећи да је оснивање оваквих друштава противууставно ако се оснивају у областима у којима Устав гарантује самоуправу националних мањина.

#### Члан 12. Закона

Иницијатори су оспоравали и јавна овлашћења националних савета у односу на образовно-васпитне установе чији је оснивач република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, сматрајући да се учешћем националних савета у управљању овим установама крши равноправност свих грађана и једнакост пред законом. Уставни суд је оценио да ова овлашћења имају уставно утемељење, између осталог, и у члану 21. став 4. Устава, те да „одредба члана 79. став 1. Устава која ствара обавезу за државу и аутономне покрајине да обезбеде школовање припадника националних мањина на њиховом језику не значи да се та обавеза може извршавати мимо припадника националних мањина и њихових представника (у овом случају националних савета националних мањина), већ управо подразумева њихово учешће у тим процесима. Када Устав у одредби члана 75. став 2. говори о 'учествовању у одлучивању' у области образовања, то, по оцени Суда, обухвата и учешће у одлучивању и у процесу доношења одлука у јавним службама/институцијама у којима се њихова права остварују.“ Међутим, и поред оваквог јасног и оправданог општег става у вези спорног уставноправног питања Уставни суд је утврдио неуставност неких одредаба овог члана Закона.

#### Члан 12. став 1. тачка 2) Закона

Уставни суд је утврдио делимичну неуставност одребе члана 12. став 1. тачка 2) Закона којом је предвиђено овлашћење националног савета да предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе, између осталог, и у установама за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину. Уставни суд је касирао ову одредбу из разлога што Законом „није прописано које услове треба да испуњава васпитно-образовна установа да би стекла статус тзв. установе од посебног значаја за националну мањину него су само одређени критеријуми у погледу броја васпитно-образовних установа које се могу утврдити да су од посебног значаја за националну мањину“. Према одлуци Уставног суда, оваква законска неуређеност односног појма сваку правну норму „лишава основних стандарда јасноће и одређености као предуслова принципа владавине права“. Међутим, непостојање законом утврђених

прецизних критеријума у погледу тога које школе (међу школама у којима се изучава језик националне мањине или се настава изводи на језику националне мањине) могу бити одређене као школе – установе од посебног значаја за националну мањину, ову одредбу не чини лишеном основних стандарда јасноће и одређености па тако ни супротном уставном принципу владавине права.

Закон овлашћује национални савет да одреди које су образовно-васпитне установе од посебног значаја за националну мањину. Прописивањем овог овлашћења чланом 15. став 1. тачка 3) Закона законодавац се кретао у оквирима Устава. Уосталом, уставност овог законског овлашћења националног савета није оспорена ни од стране иницијатора, нити је као одредба која је правно и логички повезана са оспореним одредбама члана 12. став 1. тач. 2) и 5) касирана од стране самог Уставног суда. Међутим, према ставу Уставног суда, због неодређености појма оваквих школа, овлашћење које је везано за њихов „статус“ крши принцип владавине права. Ако су национални савети изабрана тела самоуправе националне мањине које представљају националну мањину у области образовања, онда је логично да су оваква тела најпозванија да одлучују о томе које су школе од посебног значаја за дату националну мањину, а да при томе законодавац остави одређени степен слободне оцене (дискреционог одлучивања) националном савету. Надаље, евентуална одлука националног савета којом се утврђују „школе од посебног значаја“ треба да има своје образложење и да законитост овакве одлуке подлеже редовној судској контроли у управном спору. Касацијом ове законске одредбе Уставни суд је заправо изразио своју сумњу да би слобода националног савета могла да доведе до одређених злоупотреба. Међутим, свака слобода и право могу довести до одређених злоупотреба али из тога не произилази да је законодавац дужан искључити сваку слободну оцену приликом одлучивања. Оваквом правном логиком могле би бити касиране све законске одредбе које омогућују слободну (дискрециону) оцену доносиоца одлуке.

#### Члан 12. став 1. тачка 5) Закона

Поред става 1. тачка 2) Уставни суд је касирао и одредбу члана 12. став 1. тачка 5) Закона према којој национални савет даје претходну сагласност на избор директора установа у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину. Према ставу Уставног суда, „За разлику од самосталног одлучивања, учествовање у одлучивању се не може претворити у право «вета», већ се, пре свега, изражава кроз давање мишљења и предлога“, те „када је реч о избору директора установе у којој се васпитно-образовни рад не изводи само на језику националне мањине... у таквој установи право на образовање остварују сви грађани, без обзира на своју националну припадност, те избор директора, по оцени Уставног суда, не може бити условљен претходном сагласношћу националног савета националне мањине“, односно „да је законодавац...изашао изван мера за остваривање додатних права припадника националних мањина.“

Овакав став у Одлуци Уставног суда није утемељен ни на једној одредби Устава, нити на ставовима правне науке, па ни самог Уставног суда у изложеном у делу V ове одлуке. Као прво, неутемељен је став да „претходна сагласност“ (што иначе није идентично са правом вета) не представља облик учествовања у одлучивању и да учествовање у одлучивању може представљати само предлагање или давање мишљења. Наша правна теорија, као и позитивно право јасно дефинишу модалитете учешћа у одлучивању, односно у доношењу појединачних правних аката. У случају појединачних правних аката (какав је и акт о именовању директора установе), учешће у одлучивању може бити у облику претходног мишљења, претходне сагласности или сагласности – одобрења или потврде (члан 194. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10)). Према томе, нема никаквог теоријског или позитивноправног утемељења став да претходна сагласност превазилази „учествовање у одлучивању“. Стога је законодавац имао слободу да се определи који ће облик учествовања националног савета прописати. Законодавац се определио да у случају установа (школа) у којима се настава у целости или претежно изводи на језику националне мањине, облик овог учешћа буде „претходна сагласност“, док у случају осталих школа, у којима се настава изводи и на језику националне мањине тај облик буде „претходно мишљење“. Овакво опредељење законодавца је не само у сагласности са Уставом, већ је и целисходно и у складу је са концепцијом која је изложена у делу V Одлуке. У установама које су посебно значајне за националну мањину учешће националних савета је израженије, док је у другим установама (школама), које су, такође, од значаја за очување идентитета националне мањине, тај утицај мање потенциран. У првом случају, национални савет равноправно са „другим телима“ утиче на избор директора, док је код осталих установа учешће националног савета више формално, без могућности активног утицаја на поступак избора директора. Према томе, решење у Закону је засновано управо на принципу сразмерности. Овде је потребно истаћи да у пракси (због структуре школа) национални савети могу користити право „претходне сагласности“ изузетно ретко и то право се односи на веома мали број школа у Републици Србији. У овом случају Уставни суд је касацијом ове одредбе Закона на неки начин преузео улогу законодавца. Није надлежност Уставног суда да одреди који облик и степен учешћа у одлучивању, доношењу појединачних правних аката, треба да има национални савет. То овлашћење, према члану 75. Устава, искључиво припада законодавцу. Аргумент из Одлуке Уставног суда, према којој би институцијом претходне сагласности била угрожена права оних грађана који не припадају тој националној мањини а похађају те установе, је такође неутемељен. Са једне стране, Уставни суд је сам доказао неоснованост овакве аргументације приликом опште оцене члана 12. Закона, док са друге стране законодавац није прописао да именовање директора у овим школама врши национални савет самостално, него да учествује у том поступку – давањем претходне сагласности, заједно са другим телима и органима.

Додатан уставноправни аргумент против касације ове законске одредбе представља и то да члан 75. Устава омогућује законодавцу да пропише не само могућност учествовања у одлучивању него и самостално одлучивање у области образовања. Према томе, давање претходне сагласности неспорно представља класични начин учествовања у одлучивању, но Устав омогућује и „више од тога“ законодавцу – самостално одлучивање, што је уставна могућност коју законодавац није искористио.

#### Члан 19. став 2. Закона

Уставни суд је Одлуком касирао и одредбу члана 19. став 2. према којој република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе као оснивач јавних предузећа и установа у области јавног информисања које у целини или претежно врше информисање на језику националне мањине могу у споразуму са националним саветом у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет. Према образложењу Одлуке Уставног суда, ова законска одредба није у сагласности са Уставом пошто закони „којима се уређује област јавног информисања и радиодифузије... не познају институт преноса оснивачких права“, односно зато јер се према закону „којим се уређује оснивање (јавних) предузећа од стране републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, исти „не могу ни појавити као оснивачи субјеката над којима се предвиђа пренос оснивачких права.“ Према Одлуци Суда, ова неусклађеност различитих закона доводи до тога да се „оспореном одредбом нарушава начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава“.

Овакво образложење Уставног суда је противречно и не може представљати основ за касацију оспорене одредбе. Превасходно, у више наврата Уставни суд је потврдио да национални савет може бити оснивач медија. Са друге стране, истовремено Уставни суд касира одредбу која би омогућила националном савету да споразумно преузме оснивачка права медија чији је оснивач држава или територијална јединица. Главни аргумент Суда је заснован на одредбама закона који са једне стране не омогућују да ови субјекти буду оснивачи јавних предузећа у области информисања, односно, са друге стране, одредбама медијских закона који не познају институт преноса оснивачких права.

Тренутна ситуација у пракси јесте таква да су јединице локалне самоуправе оснивачи неких медија на језицима националних мањина, и то без обзира на одредбе новог Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 109/12). Касирана одредба би управо могла послужити томе да се садашња разлика између праксе и права превазиђе, преношењем оснивачких права на национални савет. Надаље, спорно је и то да ли је норма која предвиђа пренос неких права постала неуставна ако субјекти који би права преносили, та права више немају? Ако неко по закону има оснивачка права, може их и пренети на субјект који може бити оснивач, то Устав не ограничава. Ако нема оснивачка права, наравно да их не може пренети. Уставни суд и овом приликом основе за касацију налази у члану 4.

став 1. Устава – јединству правног поретка. У датом случају међутим, нема колизије законских норми да би оне послужиле као основ касације. У овом случају пре би се могло говорити о недовољној усаглашености неких закона, што никако не представља опасност за функционисање правног поретка и тако не би требало да послужи као основ за утврђивање неуставности ове одредбе Закона.

#### Члан 20. ст. 1–4. Закона

Уставни суд је касирао и одредбе члана 20. ст. 1–4. којима је прописано учешће националног савета националне мањине у поступку именовања органа, програмског одбора и одговорног уредника програма на језику националне мањине установа радиодифузног сервиса – Радиодифузне установе Србије и Радиодифузне установе Војводине „када та установа емитује програм на језику националне мањине“.

У исцрпном образложењу овог дела одлуке, Уставни суд је, између осталог, закључио да поред гаранција у вези обавештавања на језицима националних мањина која су садржана у Закону о радиодифузији „нема легитимног оправдања, нити објективне потребе да у установама путем којих се остварује законом утврђени општи интерес свих грађана Републике Србије у овој области, припадници националних мањина своја колективна права остварују и додатним правима учешћа у избору органа и тела јавних радиодифузних установа, а која права нема ниједна друга друштвена група“, те да „одредба члана 75. став 2. Устава према коме путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своје, између осталог, обавештавање, у складу са законом, не може представљати упориште на основу кога установе јавног сервиса основане од стране државе морају приликом обављања своје делатности од општег интереса своје одлуке заснивати на критеријумима које утврђује национални савет.“ Ово образложење се супроставља једном проблему који очигледно не постоји. Нигде се у Закону не каже да установе јавног сервиса морају своје одлуке заснивати на критеријумима које утврђује национални савет.

Ефекат касације ових одредби је да у случају неких националних мањина одредба члана 75. Устава у случају обавештавања на матерњем језику постаје лишена сваког садржаја. Наиме, покрајински јавни сервис је у случају неких националних мањина једини електронски медиј који обавештава и на њиховом језику. Ускраћивањем и минималног утицаја на избор органа руковођења (давање мишљења) национални савети остају без икаквог утицаја у овој области. Давање мишљења представља најнижи степен учествовања у одлучивању, што никако не може утицати на непристрасност и независност ових установа. Касирањем овог члана Закона у случају неких националних мањина одредба члана 75. Устава постала би мртво слово на папиру у случају информисања на матерњем језику.

### Члан 23. Закона

Уставни суд је у целости касирао одредбе члана 23. Закона којима је прописано да су појединачни правни акти који су донети без одговарајућег предлога или мишљења националног савета противзаконити, односно ништави (став 1), односно да ако национални савет и поред уредно достављеног захтева надлежног органа, у року од 30 дана не достави предлог или мишљење, акт из става 1. овог члана се доноси и без прибављеног предлога (став 2). Према ставу Суда, ова одредба није у сагласности са Уставом јер је „по више основа изашла изван оквира основних правила и појмова општег управног поступка“. У датој аргументацији се поставља питање да ли су сви акти из чл. 12. до 15, чл. 17. и 18. и чл. 20. до 22. овог закона појединачни правни акти. Наравно да нису, али то не представља проблем, јер се одредбе Закона односе само на оне акте који то јесу. Формулацијом члана 23. Закона избегнут је сваки неспоразум, односно неадекватно прешироко тумачење. Члан 23. не помиње „правне акте“ тангиране поменутиим члановима, већ се јасно ограничава на „појединачне правне акте“. Очигледно је, дакле, да се никаквим тумачењем члан 23. не може проширити на „акт о утврђивању мрежа установе“ и друге акте који се наводе у Одлуци. Члан 23. Закона се једносмислено и експлицитно односи само на појединачне правне акте – значи не би могао бити споран због тога што неки други акти (а не они које именује Закон о националним саветима) не би могли бити сматрани ништавим.

У случају става 1. члана 23. Уставни суд је требало да касира ову одредбу само делимично. Тачно је да појмови противзаконитост и ништавост нису идентични. Међутим, тачно је и то да је законодавац и према нашем позитивном праву, па и према ставу правне науке, слободан да одреди у којим случајевима ће незаконитост акта значити уједно и њену ништавост. Стога би делимична касација овог члана представљала уставно исправно решење. Друга правилна могућност би била да се брише реч „ништавост“, а да се остави само „противзаконитост“. Иако је према образложењу Уставног суда заштита права националног савета у управном поступку или управном спору могућа и без ове одредбе, то не значи да је било уставног основа да се члан 23. Закона у целини касира.

У погледу става 2. члана 23. Закона сматрам да „преузимање општег рока“ који је одређен другим законом не може бити неуставно. То може бити несавршено са становишта номотехнике, али су несавршена номотехника и неуставност битно другачије категорије и неадекватна правна техника, сама по себи, не доводи аутоматски до неуставности, какав став је и Уставни суд изразио у више својих одлука. Ако би се ти појмови изједначили и ако би сва преузимања била неуставна, довели би смо у питање уставност огромног броја прописа.

### Члан 24. Закона

Уставни суд је у целости касирао одредбе члана 24. Закона у којима је предвиђена обавеза републике, односно аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе да, у таксативно наведеним случајевима, „на иницијативу



националног савета“ пренесе, делимично или у целини, оснивачка права над одређеним установама у области образовања, културе и јавног информисања и потом је прописао начин уређења међусобних односа приликом преноса оснивачких права. У образложењу Одлуке у овом делу Уставни суд изражава став према коме је „Правно утемељено да субјекти који могу бити оснивачи одређених установа могу и извршити пренос оснивачких права“, али да се „оснивачу не може наметати својеврсни аутоматизам и потпуна зависност од одлука друге стране у том поступку. Основа односа органа јавне власти, односно оснивача установа и националних савета националних мањина је њихово садејство, заједничко споразумно деловање усмерено ка истом циљу – заштити и унапређењу остваривања права и слобода националних мањина.“

Пренос оснивачких права не зависи искључиво од воље националног савета, већ од воље законодавца, односно Скупштине Републике Србије. Законодавац је тако одлучио на основу члана 75. Устава.

Устав је установио право на самоуправу националних мањина у области културе, образовања и обавештавања, а Закон о националним саветима је то право на самоуправу остварио путем преношења оснивачких права у тим областима. Оснивачка права и преношење оснивачких права су логичан начин испуњења обавезе државе у складу са чл. 75. и 79. Устава. Ниједна норма Устава не ограничава законодавца у томе да ли ће ово преношење постулирати као могућност или као обавезу. Законодавац је то поставио као обавезу само када је реч о установама од изузетног значаја за дату мањинску културу: у васпитним установама у којима се настава изводи искључиво на језику националне мањине, у установама културе чија је основна делатност очување и развијање културе једне мањине, те у установама које обављају информисање искључиво на језику националне мањине. Када је реч о другим установама, преношење оснивачких права је само могућност, а не и обавеза.

Према члану 75. Устава, „путем колективних права“ мањине учествују у одлучивању или саме одлучују у питањима везаним за културу, образовање, обавештавање или службену употребу језика. Пренос (или делимичан пренос) оснивачких права у установама од изузетног значаја за мањине је у функцији остварења те суштине. Ако се мисли на примереност права за имплементацију члана 75. Устава, треба рећи да чак и када је реч о установама које функционишу искључиво на мањинском језику, не постоји обавеза потпуног преношења оснивачких права, већ је могуће и делимично преношење. То остаје у границама разложне разраде уставноправне обавезе обезбеђивања самоуправе, односно прописивања начина остваривања тих права. Нема чак ни обавезе републике, покрајине или јединице локалне самоуправе да пренесу значајни део оснивачких права. Преношење сасвим малог или симболичног дела ових права је такође опција – а избор је у рукама републике, покрајине, односно локалне самоуправе, а не националног савета.

То значи да не стоји констатација да преносиоци овлашћења „не могу утицати, већ по аутоматизму треба прихватити одлуке националног савета“. Самоуправа у институцијама које функционишу искључиво на мањинском

језику, или самоуправа у институцијама чија је основна делатност чување и развијање културе на мањинском језику, је свакако унутар гаранција датих чл. 75. и 79. Устава. Логично је, да у тим установама национални савет има макар део оснивачких права, а остављено је у потпуности дискрецији републике и покрајине, односно локалне самоуправе (а не дискрецији националног савета) који ће се проценат оснивачких права пренети.

Ако би се стало на становиште да након доношења Закона о радиодифузији није више уставно преношење оснивачких права у домену телевизијских и радио станица, то би имало утицаја на члан 24. став 1. тачка 3) Закона о националним саветима – али не на цео садржај тачке 3), не на све установе јавног информисања, већ само на део тих установа (на телевизијске и радиодифузне установе).

Уставни суд је правилно закључио да је пренос оснивачких права институција чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе уставноправно могућ, а понекад и оправдан у циљу унапређења остваривања права и слобода националних мањина, али истовремено оспорава право законодавца да у односу на неке, тачно дефинисане институције, такав пренос буде, у случају иницијативе националног савета и обавезан. На овај начин, Уставни суд је заправо омогућио досадашњем оснивачу потпуну и неограничену слободу да сам одлучи о преносу оснивачких права, чак и у случају да дотична установа искључиво служи очувању идентитета неке националне мањине, односно и у случају ако би такав пренос објективно представљао допринос „унапређењу остваривања права и слобода националних мањина“. Уставни суд у свом образложењу наглашава потребу да се постигне обострана сагласност о преносу оснивачких права и да се „оснивачу не може наметати...потпуна зависност од одлука друге стране“, али се касацијом ствара управо супротан ефекат – омогућује се једнострану и пуна дискреција оснивачу да без образложења одбије било коју иницијативу националног савета, стварајући неравноправност, пошто је члан 24. Закона омогућио слободу досадашњем оснивачу да пренос оснивачких права изврши само делимично. Дакле, и до сада је постојао простор да се у складу са проценом појединачне ситуације оснивач определи за пренос мањег дела оснивачких права. На основу праксе може се закључити да је оснивач најчешће вршио споразумни пренос само дела оснивачких права, и то углавном пропорционално односу у коме је одређена установа учествовала у очувању националног идентитета националне мањине.

На крају, потребно је напоменути да се у члану 24. Закона користи појам „установа од посебног значаја за националну мањину.“ (Проблем овог појма, односно његове недовољне дефинисаности се јавља и у вези члана 12. став 1. тачка 2) Закона).

Тачно је то да Закон није јасно дефинисао које установе могу бити установе од посебног значаја. Примећено је да је то довело до неколико случаја злоупотребе недовољно јасне законске дефиниције. Питање је, међутим, да ли је то довољна основа за проглашење неуставности или би прикладнија била препорука законодавцу да формулише једну адекватнију дефиницију.

Недовољна дефинисаност појмова нажалост није ретка у нашем законодавству, а јавља се и у упоредном законодавству. Контрола уставности, међутим, не би смела да се претвори у критику номотехнике појединих прописа.

Судија Уставног суда  
др Агнеш Одри Картаг

**Закон о Правосудној академији**  
**(„Службени гласник РС“, број 104/09)**  
**– члан 40. ст. 8, 9. и 11. и члан 26. став 3.**

Прописивање обавезе Високог савета судства, односно Државног већа тужилаца да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку на Правосудној академији, према успеху оствареном на обуци, и однос таквог посебног услова према вредновању услова у погледу стручности и оспособљености прописаних Законом о судијама и Законом о јавном тужилаштву.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Утврђује се да одредбе члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији („Службени гласник РС“, број 104/09) нису у сагласности са Уставом.

2. Одбија се захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 26. став 3. Закона из тачке 1.

3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредаба Закона из тачке 1.

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба Закона о Правосудној академији наведених у тач. 1. и 2. изреке, из разлога што, према мишљењу иницијатора, оспорене одредбе нису у складу са чланом 3. став 2, чл. 4, 6, 20, 21, 77. и 147, чланом 153. став 1, чл. 154, 164, 165. и 197. Устава, чланом 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 7. став 4. Конвенције Уједињених нација против корупције.

Иницијатори наводе, између осталог, да је оспореним одредбама члана 40. ст. 8. и 9. Закона о Правосудној академији за могућност избора на функцију судије основног или прекршајног суда, односно заменика основног

јавног тужиоца, поред општих и посебних законских услова прописан и додатни услов – завршена почетна обука на Правосудној академији. Тек ако не буде кандидата за избор судија и заменика јавних тужилаца који су завршили ту обуку, Високи савет судства и Државно веће тужилаца могу предложити лица која испуњавају само опште услове предвиђене Законом о судијама и Законом о јавном тужилаштву. Дакле, према наводима иницијатора, „практично је немогуће бити изабран на наведене функције без завршене почетне обуке на Правосудној академији“. Иницијатори наводе, између осталог, да оспорене одредбе намећу дужност Високом савету судства, односно Државном већу тужилаца да приликом предлагања кандидата на наведене функције, предложи кандидата који је завршио почетну обуку на Академији, а према успеху оствареном на почетној обуци, а да тек уколико међу пријављеним кандидатима нема оних који су завршили почетну обуку на Академији остаје могућност за Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца да предложи кандидате који испуњавају опште услове за избор. Иницијатори наводе и да је одредбама члана 26. ст. 2. и 3. Закона о Правосудној академији прописано да број корисника почетне обуке одређују Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца једном годишње, до 1. марта и о томе обавештавају Академију, као и да број корисника почетне обуке из става 2. овог члана Високи савет судства и Државно веће тужилаца утврђују на основу процене броја слободних судијских места у прекршајним и основним судовима, односно места заменика у основном јавном тужилаштву, у години која следи након године у којој корисници завршавају почетну обуку, увећаног за 30%. Иницијатори поводом тога закључују и следеће: „Оваквом одредбом, простом математичком рачуницом долазимо до закључка да нико, осим кандидата који су завршили почетну обуку на Академији, неће моћи да буде изабран за судију прекршајних и основних судова, односно заменика основног јавног тужиоца“. На овај начин се, према тврдњама иницијатора, крши уставно право грађана да под једнаким условима ступају на јавне функције из члана 53. Устава, као и Уставом утврђена забрана дискриминације и једнакост грађана пред Уставом и законом из члана 21. Устава и угрожава Уставом утврђени положај и функција Високог савета судства и Државног већа тужилаца из члана 154, односно члана 165. Устава.

Уставни суд је 26. септембра 2012. затражио од Народне скупштине мишљење поводом иницијатива које су до тада поднете Суду. Народна скупштина – Одбор за уставна питања и законодавство је дописом 05 број: 7-3020/12 од 5. децембра 2012. године доставио Суду мишљење у коме се износи став да оспорене одредбе члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији нису несагласне са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

У свом мишљењу Одбор за уставна питања и законодавство наводи, између осталог, и следеће: „Завршена почетна обука представља један додатни критеријум поред других услова прописаних Законом о судијама и Законом о јавном тужилаштву, за избор носилаца правосудних функција

који је прописан у посебном закону у овом случају у Закону о Правосудној академији“, те да су „сви закони исте правне снаге и да морају бити у сагласности са Уставом, као и да не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима“. Такође се наводи да се „оспореним одредбама Закона о Правосудној академији...не одузима надлежност Високом савету судства и Државном већу тужилаца да предлажу кандидате за први избор судије, односно заменика јавног тужиоца, већ само прописују да предност приликом предлагања кандидата за избор имају лица која су завршила почетну обуку на Правосудној академији“, као и да одредбама чл. 147. и 159. Устава који уређују избор судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца „нису утврђени услови за избор носилаца правосудних функција, већ се то питање у складу са Уставом уређује законом“. Одбор сматра да је Законом о Правосудној академији створен нормативни оквир за предлагање најквалитетнијих кандидата за први избор за судију прекршајног и основног суда и заменика јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву, а у складу са одредбама Устава које утврђују начин избора носилаца правосудних функција, истичући да је Република Србија као чланица Савета Европе преузела и обавезе садржане у документима усвојеним од стране тела ове организације, те се у прилог тога наводи, између осталог, Мишљење број 4. (2003) Консултативног савета европских судија (ССЈЕ) према коме, без обзира одакле долазе кандидати за судије, они треба да добију почетну обуку. У погледу самих услова за упис на почетну обуку на Правосудној академији, Одбор истиче да је прописаним условима за упис на почетну обуку омогућено свима да под једнаким условима упишу и заврше ту обуку.

Уставни суд је Решењем IУз-497/2011 од 18. јула 2013. године покренуо поступак за утврђивање неуставности члана 26. став 3. и члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији и одбацио иницијативе за покретање поступака за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима члана 7. став 2. и члана 26. став 2. наведеног Закона. Решење Уставног суда је достављено Народној скупштини, ради давања одговора. Народна скупштина није у остављеном року доставила тражени одговор овом суду, те је Суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), наставио поступак.

## II

Закон о Правосудној академији донела је Народна скупштина на Другој седници Другог редовног заседања у 2009. години, 11. децембра 2009. године. Исти је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 104/09 од 16. децембра 2009. године и ступио на снагу 24. децембра 2009. године.

Оспореним одредбама Закона о Правосудној академији прописано је следеће: да број корисника почетне обуке из става 2. овог члана Високи савет судства и Државно веће тужилаца утврђују на основу процене броја слободних судијских места у прекршајним и основним судовима, односно места заменика у основном јавном тужилаштву, у години која следи након године

у којој корисници завршавају почетну обуку, увећаном за 30% (члан 26. став 3); да је Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца дужно да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Академији, а према успеху оствареном на почетној обуци (члан 40. став 8); да уколико међу пријављеним кандидатима нема кандидата који су завршили почетну обуку, Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца може предложити кандидата који испуњава опште услове за избор (члан 40. став 9); да ако кандидат који је завршио почетну обуку, у року од три године, рачунајући године у којима је Народна скупштина бирала судије прекршајних или основних судова, односно заменике основних јавних тужилаца, од дана добијања уверења о завршеној почетној обуци, не почне да обавља функцију судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, та чињеница ће се узети у обзир приликом предлагања за избор на ове функције (члан 40. став 11).

### III

Уставом Републике Србије утврђено је: да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3); да 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 Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију (члан 147. став 1); да је Високи савет судства независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија (члан 153. став 1); да Високи савет судства бира и разрешава судије, у складу са Уставом и законом и предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора на судијску функцију (члан 154); да Народна скупштина, на предлог Државног већа тужилаца, бира за заменика јавног тужиоца лице које се први пут бира на ову функцију (члан 159. став 5); да је Државно веће тужилаца самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом (члан 164. став 1); 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).



Законом о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС и 101/13) прописано је: да за судију може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државним органима, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и који је стручан, оспособљен и достојан судијске функције (члан 43); да је после положеног правосудног испита потребно радно искуство у правној струци – две године за судију прекршајног суда, три године за судију основног суда (члан 44. алинеја прва и друга); да су остали услови за избор судије стручност, оспособљеност и достојност, да стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције, да оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета, да достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама, да су моралне особине које судија треба да поседује – поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа судије и суда у служби и изван ње, свест о друштвеној одговорности, одржавање независности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о судству у јавности, да критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности прописује Високи савет судства, у складу са законом (члан 45); да је приликом избора и предлагања за избор судије забрањена дискриминација по било ком основу, а да се при избору и предлагању за избор судија води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине, који је у службеној употреби у суду (члан 46); да ће приликом предлагања кандидата за судије који се први пут бирају на судијску функцију, поред стручности, оспособљености и достојности, Високи савет судства посебно ценити и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита (члан 50. став 1); да се за кандидате који долазе из реда судијских помоћника обавезно прибавља оцена рада (члан 50. став 2); да ће пре предлагања, Високи савет судства обавити разговор са пријављеним кандидатима (члан 50. став 3); да Високи савет судства предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно судијско место и да је Високи савет судства дужан да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом (члан 50. став 4); да одлука о предлогу Високог савета судства мора бити образложена и објављена на интернет страници Високог савета судства (члан 50. став 5); да Народна скупштина бира судију, који се први пут бира, међу кандидатима које је предложио Високи савет судства (члан 51. став 1); да се одлука о избору из става 1. овог члана објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 51. став 2).

Законом о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12 и 101/13) уређено је следеће: да Народна скупштина, на предлог Државног већа тужилаца, бира за заменика јавног тужиоца лице које се први пут бира на ову функцију на период од три године (члан 75. став 1); да Државно веће тужилаца предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно место заменика јавног тужиоца и да је Државно веће тужилаца дужно да приликом предлагања кандидата за избор заменика основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом (члан 75. став 2); да Државно веће тужилаца бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције, у истом или другом јавном тужилаштву (члан 75. став 3); да Државно веће тужилаца одлучује и о избору заменика јавних тужилаца који су на сталној функцији у друго или више јавно тужилаштво (члан 75. став 4); да број заменика јавних тужилаца за свако јавно тужилаштво утврђује Државно веће тужилаца, уз претходно прибављену сагласност министра надлежног за правосудје (члан 75. став 5); да за јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државним органима, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и достојан је функције јавног тужиоца (члан 76); да за јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца може бити изабрано лице које, поред општих услова, има радно искуство у правној струци након положеног правосудног испита, и то: – четири године за основног јавног тужиоца и три године за заменика основног јавног тужиоца (члан 77. алинеја прва); да при предлагању и избору кандидата за јавнотужилачку функцију Државно веће тужилаца саставља ранг листу кандидата на основу стручности, оспособљености и достојности кандидата, а према критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности које прописује Државно веће тужилаца, у складу са законом (члан 82. став 1); да стручност подразумева поседовање теоријског и практичког знања потребног за обављање јавнотужилачке функције (члан 82. став 2); да оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању јавнотужилачких предмета (члан 82. став 3); да достојност подразумева моралне особине које јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца треба да поседује и понашање у складу са тим особинама и да су моралне особине: поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа јавног тужилаштва у служби и изван ње, свест о друштвеној одговорности, одржавање самосталности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о јавном тужилаштву у јавности (члан 82. став 4); да се при избору и предлагању за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије

на језику националне мањине која је у службеној употреби у суду (члан 82. став 5); да је приликом избора и предлагања кандидата за јавнотужилачку функцију забрањена дискриминација по било ком основу (члан 82. став 6); да се ранг листа из става 1. овог члана објављује на интернет страници Државног већа тужилаца (члан 82. став 7); да Државно веће тужилаца образлаже предлог и одлуку о избору кандидата за јавнотужилачку функцију (члан 82. став 8).

#### IV

Уставни суд прво констатује да је предмет Закона о Правосудној академији, чије су одредбе оспорене у овом уставносудском спору, одређен тако да се Законом о Правосудној академији оснива Правосудна академија и уређује њен статус, делатност, органи управљања и финансирање, као и почетна и стална обука судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, обука судијских и тужилачких помоћника и приправника и обука судског и тужилачког особља (члан 1. наведеног закона). Имајући у виду предмет уређивања Закона о Правосудној академији, може се основано закључити да се ради о тзв. „организационом“ закону којим се оснива Академија као установа (члан 3. став 2. Закона), која обавља делатности утврђене законом (члан 5. Закона). У том смислу, Уставни суд налази да је прописивање услова за избор на судијску односно јавнотужилачку функцију предмет уређивања закона који на системски начин уређују та питања, дакле – Закона о судијама и Закона о јавним тужилаштвима, а не тзв. организационог прописа чији је предмет уређивања оснивање установе која се бави почетном и сталном обуком судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, обуком судијских и тужилачких помоћника и приправника и обуком судског и тужилачког особља.

Уставни суд стоји на становишту да законско прописивање да су Високи савет судства и Државно веће тужилаца дужни да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног и основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца предложи кандидата који је завршио почетну обуку на Академији, како је то учињено оспореном одредбом члана 40. став 8. Закона, има значење прописивања посебног услова за први избор лица на судијску функцију у одређеним врстама судова (прекршајни и основни судови), односно на функцију заменика јавног тужиоца у одређеној врсти тужилаштва (основна јавна тужилаштва). При томе, Уставни суд сматра да је у постојећем законском оквиру почетна обука на Правосудној академији постављена као пресудан услов за вредновање стручности и оспособљености приликом предлагања кандидата за први избор за судију прекршајног и основног суда и за заменика јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву. Штавише, пошто је оспореним одредбама члана 26. став 3. Закона предвиђено да се број полазника („корисника“) почетне обуке на Академији одређује на основу процене слободних судијских места у прекршајним и основним судовима, односно места заменика јавног тужиоца у основним јавним тужилаштвима, а оспореном одредбом члана 40. став 9.

Закона да Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца за први избор за судију, односно заменика јавног тужиоца у наведеним судовима и тужилаштвима може предложити кандидата који испуњава опште услове за избор само ако међу пријављеним кандидатима нема оних који су завршили почетну обуку на Академији, при чему је одредбом члана 40. став 7. Закона предвиђено да је по завршеној почетној обуци корисник дужан да конкурише на места судије прекршајног суда или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, Уставни суд налази да је у постојећем законском оквиру завршена почетна обука не само пресудна за вредновање стручности и оспособљености као општих услова за избор, већ да се претвара и у суштински опредељујући услов за доступност судијске, односно јавнотужилачке функције, који заправо потиरे и спречава адекватно вредновање осталих прописаних услова за обављање јавних функција о којима је овде реч.

Како из наведених законских одредаба следи да је законодавац кандидату који је завршио почетну обуку на Академији дао не само апсолутну предност приликом првог избора у односу на све друге кандидате који испуњавају услове прописане Законом о судијама, односно Законом о јавном тужилаштву, већ и гаранцију да ће бити изабран уколико има слободних места (осим ако на исто место није конкурисао други кандидат који је такође завршио почетну обуку али је током исте показао боље резултате), а то додатно потврђује оспорена одредба става 11. члана 40. Закона, то Уставни суд оцењује да се оспореним одредбама крши начело једнакости грађана који се налазе у истој правној ситуацији (испуњавају Законом о судијама или Законом о јавном тужилаштву прописане услове за избор) из члана 21. Устава и повређује Уставом зајемчено право на ступање на јавне функције под једнаким условима из члана 53. Устава.

Уставни суд налази и да се оспореним одредбама ограничава Уставом утврђена надлежност Високог савета судства (члан 154. Устава) и Државног већа тужилаца (члан 165. Устава), а који као самостални и независни државни органи самостално утврђују предлог кандидата за први избор судија и заменика јавних тужилаца. Поред тога, имајући у виду да је уставна функција Високог савета судства и Државног већа тужилаца да обезбеде и гарантују независност и самосталност судија (члан 153. став 1. Устава) и самосталност јавних тужилаца и њихових заменика (члан 164. став 1. Устава) остваривање ове уставне функције нарушено је тиме што Уставом установљене независне органе обавезује оцена којом је одређен успех кандидата на почетној обуци, а коју даје Правосудна академија, која је образована као установа за обављање одређених делатности везаних за стручно усавршавање њених „корисника“.

Уставни суд констатује да је одредбом члана 45. став 6. Закона о судијама прописано да критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судије прописује Високи савет судства, у складу са законом, као и да је одредбом члана 82. став 1. Закона о јавном тужилаштву прописано да критеријуме и мерила за оцену стручности,

оспособљености и достојности за избор на јавнотужилачку функцију прописује Државно веће тужилаца, у складу са законом, и налази да критеријуми и мерила Високог савета судства, односно Државног већа тужилаца остају без правног значаја и не могу се адекватно применити имајући у виду Законом о Правосудној академији установљени правни значај почетне обуке на Правосудној академији.

Уставни суд је приликом оцене уставности оспорених законских одредаба имао у виду и одредбу члана 50. став 4. реченица друга Закона о судијама и одредбу члана 75. став 2. реченица друга Закона о јавном тужилаштву, које су постале саставни делови основних текстова наведених закона ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/13), односно Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/13). Наведеним одредбама ових закона прописано је да су Високи савет судства приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда и Државно веће тужилаца приликом предлагања кандидата за избор заменика основног јавног тужиоца дужни да предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом. Цитиране законске одредбе по својој правној природи представљају упућујуће норме које указују да је у одређеној правној ситуацији потребно применити и/или други пропис који ту правну ситуацију уређује. Правни значај упућујућих норми се, по природи ствари и по правилу, исцрпљује само у домену обезбеђивања веће прегледности начина на који је уређена одређена област када је то учињено у више повезаних прописа, заправо обезбеђивањем лако доступне „информације“ надлежним органима и субјектима на које се пропис односи да је потребно на одређена питања и правне ситуације применити и/или други пропис. Међутим, у конкретној правној ситуацији Закон о Правосудној академији, који је, пре свега, по својој правној садржини тзв. организациони закон (према члану 1. Закона о Правосудној академији, оснива се Правосудна академија и уређују њен статус, делатност, органи управљања и финансирање, као и почетна и стална обука судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, обука судијских и тужилачких помоћника и приправника и обука судског и тужилачког особља), постоји и егзистира у правном систему као, условно речено, примаран закон у односу на законе о судијама и јавним тужилаштвима, када је у питању прописивање услова за избор лица која се први пут бирају за судију, односно заменика јавног тужиоца у одређеној врсти суда и јавног тужилаштва.

За Уставни суд није спорно да стручна обука правосудних кадрова, и то не само оних лица која се припремају за вршење судијске и јавнотужилачке функције, већ и изабраних судија, јавних тужилаца и њихових заменика, доприноси подизању квалитета у обављању ових функција и да стога треба да буде адекватно вреднована у оквиру законом прописаних критеријума како за први избор на судијску, односно јавнотужилачку функцију, тако и приликом избора у виши суд, односно јавно тужилаштво, али налази да



су уставноправно неприхватљива законска решења према којима су сва лица која нису завршила почетну обуку на Правосудној академији, самим тим, суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова и заменике јавних тужилаца одређене врсте јавних тужилаштава. Ово посебно када се има у виду да полазници Академије током почетне обуке првенствено обављају послове судијских и јавнотужилачких помоћника, једнако као и судијски и јавнотужилачки помоћници који нису „корисници“ те обуке.

Коначно, Уставни суд стоји на становишту да законска решења из члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији доводе у питање и примену одредаба члана 77. Устава који припадницима националних мањина гарантује равноправност у вођењу јавних послова, при чему се одредбом става 2. наведеног члана Устава утврђује да се при запошљавању, између осталог у државним органима, води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености националних мањина, а ставом 1. наведеног члана Устава гарантује припадницима националних мањина да под једнаким условима ступају на јавне функције.

## V

С обзиром на то да је Уставни суд утврдио да одредбе члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији нису у сагласности са Уставом, што за правну последицу има престанак њиховог важења објављивањем ове одлуке, Суд налази да одредба члана 26. став 3. Закона сама по себи није несагласна са Уставом. Ово из разлога што је, по оцени Уставног суда, законодавац овлашћен да, уређујући институт почетне обуке на Правосудној академији, уреди и питање одређивања броја полазника („корисника“) те обуке који, са једне стране, не може бити неограничен, имајући у виду да се целокупан рад Академије, а тиме и почетна обука финансира из буџета, и са друге стране, да тај број треба да буде у складу са реалним потребама. Штавише, управо из разлога буџетског финансирања Правосудне академије, Уставни суд налази да овлашћење за одређивање броја „корисника“ почетне обуке и критеријуми на основу кога се тај број одређује морају бити прописани законом. Како је и оспореном одредбом Закона прописано да је број полазника за 30% већи од процењених потреба за поуну упражњених места, то претходно изнети разлози неуставности одредаба члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона не би могли да се доведу у уставноправну везу са оспореном одредбом члана 26. став 3. Закона.

Пошто је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу од извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона из тачке 1. изреке.

## VI

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 15) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.



На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији („Службени гласник РС“, број 104/09) престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УЗ-497/2011 од 6. фебруара 2014. године („Службени гласник РС“, број 32/14)

**Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља („Службени гласник РС“, број 104/13)**

**– члан 5.**

**Обавештавање Републичког фонда за здравствено осигурање о утврђеној трудноћи, извршеном прекиду трудноће, рођењу мртвог детета и смрти детета до године дана**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Одбија се предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 5. Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља („Службени гласник РС“, број 104/13).

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

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Уставном суду поднет је предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 5. Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља („Службени гласник РС“, број 104/13).

У предлогу се наводи да оспорени члан 5. Закона није у сагласности са чланом 42. Устава, који гарантује заштиту података о личности и којим је прописано да се прикупљање, држање и обрада података о личности уређује законом и експлицитно прописује да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени у складу са законом. Предлагач сматра да оспорени члан 5. Закона не наводи сврху прикупљања података о трудноћи, престанку трудноће, мртворођеној деци и деци умрлој у првој години живота, као и да је овим чланом Закона предвиђено само прикупљање личних података, али није регулисано њихово држање и обрада, што је такође у супротности са чланом 42. Устава којим је предвиђено кумулативно, а не алтернативно, да се законом морају

одредити „прикупљање, држање и обрада података“. Предлагач, такође, сматра да оспорене одредбе члана 5. Закона нису у сагласности ни са одредбом члана 8. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05, 5/05 – др. пропис, 7/05 – исправка и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10), којом се свакоме гарантује право на поштовање приватног и породичног живота, јер у приватни и породични живот свакако спадају и одлуке из приватне сфере, као што су одлука о рађању или прекиду трудноће, па је стога ово право повређено оспореним одредбама члана 5. Закона у делу којим је предвиђено прикупљање података о утврђивању и прекиду трудноће у Фонду за здравствено осигурање, а на основу обавештења добијених од лекара и медицинских установа. У предлогу се даље наводи да је оспорени члан 5. Закона контрадикторан са чланом 16. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 – др. закон, 68/12 – Одлука УС и 107/12), јер нити предвиђа слободан пристанак лица за обраду посебно осетљивих података, нити обезбеђује посебне мере заштите ових података, као и са чланом 8. овог закона, јер предвиђа прикупљање посебно осетљивих података, односно података о здравственом стању (трудноћи и престанку трудноће), не наводећи јасно сврху њиховог прикупљања, при чему су ови подаци, према схватању предлагача, непотребни и неподесни за сврху обраде, као и да су њихов број и врста несразмерни сврси обраде. Подносилац такође сматра да је прикупљање података о мртворођеној деци и деци умрлој у првој години живота из оспореног члана 5. Закона контрадикторно решењима из чл. 48. и 62. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, број 20/09), којим је регулисано пријављивање и чување ових података о личном стању, за које су овлашћени посебни органи, а не и Републички фонд за здравствено осигурање, нарочито имајући у виду да је чланом 2. овог закона изричито прописано да су матичне књиге основне службене евиденције о личном стању грађана, чиме се не оставља могућност да паралелну евиденцију о њима води и нека друга институција. У предлогу се затим наводи да се оспореним чланом 5. Закона установљава обавеза лекара да податке из медицинске документације доставе Републичком фонду за здравствено осигурање, што је у супротности и са одредбама члана 21. Закона о правима пацијената, којима је, између осталог, установљена обавеза чувања ових података, па би тако, према мишљењу предлагача, предвиђеном обавезом достављања података из члана 5. оспореног Закона, наступиле неотклоњиве штетне последице како за физичка лица чији ће лични подаци бити на располагању Републичком фонду, а за које је неизвесно како ће се користити и прикупљати, тако и за лекаре и медицинске институције које могу бити позване на прекршајну одговорност (чл. 44. и 46. Закона о правима пацијената), уколико ставе на располагање податак из медицинске евиденције. На крају предлагач тражи да Уставни суд, до доношења коначне одлуке

у овом уставносудском предмету, обустави све радње прикупљања и доставе података прописаних чланом 5. ст. 1. 2. и 4. оспореног Закона.

## II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је доставио наведени предлог Народној скупштини на одговор 24. јануара 2014. године. Народна скупштина није доставила одговор Уставном суду у остављеном року од 60 дана од дана достављања предлога, па ни након истека тог рока, тако да је Уставни суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља донела је Народна скупштина, на седници одржаној 26. новембра 2013. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 104 од 27. новембра 2013. године, када је и ступио на снагу. Овим законом уређује се право на здравствену заштиту и право на накнаду трошкова превоза у вези са коришћењем здравствене заштите за децу, труднице и породиље без обзира на основ по коме су здравствено осигурани, ако ова права не могу да остваре по основу обавезног здравственог осигурања у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање. Оспореним одредбама члана 5. овог закона прописано је: да је лекар специјалиста гинекологије и акушерства дужан да одмах по утврђеној трудноћи, односно по извршеном прекиду трудноће, труднице која остварује право на здравствену заштиту у складу са овим законом, о томе обавести Републички фонд (став 1); да је здравствена установа, у којој је породиља родила мртво дете, дужна одмах по порођају да о томе обавести Републички фонд (став 2); да у случају из става 2. овог члана породиља има право на здравствену заштиту у периоду од три месеца после порођаја, у складу са овим законом (став 3); да је лекар специјалиста педијатрије дужан да одмах по сазнању о смрти детета до године дана живота, о томе обавести Републички фонд (став 4); да на основу обавештења из ст. 1, 2. и 4. овог члана, Републички фонд утврђује престанак остваривања права у складу са овим законом (став 5).

Уставом Републике Србије утврђено је: 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, 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 породица, мајка, самохрани родитељ и 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 свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, да деца, труднице, мајке током породиљског

одсуства, самохрани родитељи са децом до седме године и стари остварују здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин, у складу са законом, да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом (члан 68. ст. 1. до 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области здравства и бриге о деци (члан 97. тачка 10).

Одредбама члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05, 5/05 – др. пропис, 7/05 – исправка и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10) утврђено је: да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке, да се јавне власти неће мешати у вршење овог права, осим ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 – др. закон, 68/12 – Одлука УС и 107/12) прописано је: да је циљ овог закона да, у вези са обрадом података о личности, сваком физичком лицу обезбеди остваривање и заштиту права на приватност и осталих права и слобода (члан 2); да обрада података није дозвољена ако физичко лице није дало пристанак за обраду, односно ако се врши без законског овлашћења (члан 8. тачка 1)); да је обрада без пристанка дозвољена у сврху извршења обавеза одређених законом, актом донетим у складу са законом или уговором закљученим између лица и руковооца, као и ради припреме закључења уговора (члан 12. став 1. тачка 2)); да орган власти обрађује податке без пристанка лица, ако је обрада неопходна ради обављања послова из његове надлежности одређених законом у циљу остваривања интереса националне или јавне безбедности, одбране земље, спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела, економских, односно финансијских интереса државе, заштите здравља и морала, заштите права и слобода и другог јавног интереса, а у другим случајевима на основу писменог пристанка лица (члан 13); да се подаци који се односе на националну безбедност, расу, пол, језик, вероисповест, припадност политичкој странци, синдикално чланство, здравствено стање, примање социјалне помоћи, жртву насиља, осуду за кривично дело и сексуални живот могу обрађивати на основу слободно датог пристанка лица, осим када законом није дозвољена обрада ни уз пристанак, да се изузетно, подаци који се односе на припадност политичкој странци, здравствено стање и примање социјалне помоћи, могу обрађивати и без пристанка лица, само ако је то законом прописано, да у случају из ст. 1. и 2. овог члана, обрада мора бити посебно означена и заштићена мерама заштите, да у случају из ст. 1. и 2. овог члана, Повереник има право увида у податке и провере законитости обраде по службеној дужности или

по захтеву лица, односно руковоаоца, да начин архивирања и мере заштите података из ст. 1. и 2. овог члана, уз претходно прибављено мишљење Повереника, уређује Влада (члан 16); да подаци морају бити одговарајуће заштићени од злоупотреба, уништења, губитка, неовлашћених промена или приступа, да су руковалац и обрађивач дужни да предузму техничке, кадровске и организационе мере заштите података, у складу са утврђеним стандардима и поступцима, а које су потребне да би се подаци заштитили од губитка, уништења, недопуштеног приступа, промене, објављивања и сваке друге злоупотребе, као и да утврде обавезу лица која су запослена на обради, да чувају тајност података (члан 47).

Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05 – исправка, 30/10 – др. закон, 57/11, 110/12 – Одлука УС и 119/12) прописано је: да обавезно здравствено осигурање јесте здравствено осигурање којим се запосленима и другим грађанима обухваћеним обавезним здравственим осигурањем обезбеђују право на здравствену заштиту и право на новчане накнаде за случајеве утврђене овим законом (члан 3); да се обавезно здравствено осигурање обезбеђује и спроводи у Републичком фонду за здравствено осигурање и у организационим јединицама овог фонда (члан 6. став 1); да се осигураним лицима, 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); да се осигураницима, у смислу овог закона и под условима прописаним овим законом, сматрају и лица која припадају групацији становништва која је изложена повећаном ризику обољевања, лица чија је здравствена заштита потребна у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести од већег социјално-медицинског значаја, као и лица која су у категорији социјално угроженог становништва, али не испуњавају услове за стицање својства осигураника из члана 17. овог закона, или ако право из обавезног здравственог осигурања не остварују као чланови породице осигураника, и то – 1) деца до навршених 18 година живота, школска деца и студенти до краја прописаног школовања, а најкасније до навршених 26 година, у складу са законом; 2) жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја (члан 22. став 1. тач. 1) и 2)); да се својство осигураног лица утврђује само по једном основу (члан 111. став 2); да лицу којем је признато својство осигураног лица матична филијала издаје прописану исправу о здравственом осигурању, којом се доказује својство осигураног лица (члан 112. став 2).

Законом о правима пацијената („Службени гласник РС“, број 45/13) прописано је: да пацијент има право на поверљивост свих личних информација, које је саопштио надлежном здравственом раднику, односно здравственом сараднику, укључујући и оне које се односе на стање његовог здравља и потенцијалне дијагностичке и терапијске процедуре, као и право на заштиту своје приватности током спровођења дијагностичких испитивања и лечења у целини (члан 14. став 1); да подаци о здравственом стању, односно подаци

из медицинске документације, спадају у податке о личности и представљају нарочито осетљиве податке о личности пацијената, у складу са законом, да су податке из став 1. овог члана дужни да чувају сви здравствени радници, односно сарадници, као и друга лица запослена у здравственим установама, приватној пракси, организационој јединици високошколске установе здравствене струке која обавља здравствену делатност, другом правном лицу које обавља одређене послове из здравствене делатности у складу са законом, организацији обавезног здравственог осигурања, као и правном лицу које обавља послове добровољног здравственог осигурања, код којих је пацијент здравствено осигуран, а којима су ти подаци доступни и потребни ради остваривања законом утврђених надлежности (члан 21. ст. 1. и 2).

Законом о евиденцијама у области здравства („Службени лист СРЈ“, др. 12/98 и 37/02 и „Службени гласник РС“, број 101/05 – др. закон) прописано је: да се прикупљање, коришћење и заштита података из евиденција у области здравства врше у складу са савезним законом којим се уређује заштита података о личности, ако овим законом није друкчије одређено (члан 2); да евиденције воде надлежни државни органи, организације, здравствене установе, друга правна лица и предузетници који у оквиру своје делатности обављају послове за које су евиденције установљене овим законом (члан 3); да се у области здравства установљавају евиденције о порођајима и евиденције о побачајима (члан 4. тач. 9) и 10)).

### III

Полазећи од изложеног уставноправног оквира који је од значаја за разматрање спорних уставноправних питања у овом предмету, а посебно од одредаба члана 97. тачка 10. и члана 68. Устава, Уставни суд констатује да је Народна скупштина овлашћена да законом уреди питања здравствене заштите и здравственог осигурања, имајући у виду да је Уставом свакоме зајемчено право на заштиту свог физичког и психичког здравља, као и да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом. Два основна закона из области здравства у Републици Србији су Закон о здравственој заштити и Закон о здравственом осигурању. Здравствена заштита је законом одређена као организована и свеобухватна делатност друштва са основним циљем да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице, а право на здравствену заштиту, у складу са законом, у Републици Србији има сваки грађанин Републике Србије, као и друго лице које има пребивалиште или боравиште у Републици. Друштвена брига за здравље становништва остварује се на нивоу Републике, аутономне покрајине, општине, односно града, послодавца и појединца. Друштвена брига за здравље, под једнаким условима, на територији Републике остварује се и обезбеђивањем здравствене заштите групација становништва које су изложене повећаном ризику обољевања, здравственом заштитом лица у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести од већег социјално-медицинског значаја, као и здравственом заштитом социјално угроженог становништва, у које



спадају, између осталих, и деца до навршених 18 година живота, школска деца и студенти до краја прописаног школовања, а најкасније до 26 година живота, у складу са законом, као и жене у вези са планирањем породице и жене у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја. Средства за остваривање здравствене заштите ових лица обезбеђују се из средстава обавезног здравственог осигурања, уколико су ова лица обухваћена овим осигурањем, у складу са Законом о здравственом осигурању, или из буџета Републике Србије, уколико немају никакво здравствено осигурање. Ова посебна друштвена брига за здравље наведених категорија становништва произлази из одредбе члана 68. став 2. Устава, којом је утврђено да деца, труднице, мајке током породилског одсуства, самохрани родитељи са децом до седме године и стари остварују здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин, у складу са законом. На основу обавезног здравственог осигурања, које је као један од постојећих видова здравственог осигурања у Републици Србији (поред обавезног у Републици Србији постоји и добровољно здравствено осигурање) уређено Законом о здравственом осигурању, запосленима и другим грађанима који су обухваћени овим видом здравственог осигурања обезбеђује се право на здравствену заштиту и право на новчане накнаде за случајеве утврђене тим законом. Два основна начела на којима почива систем обавезног здравственог осигурања јесу солидарност и узајамност, с обзиром на то да се средства за остваривање права из обавезног здравственог осигурања обезбеђују првенствено уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање, а да права из обавезног здравственог осигурања користе она лица код којих је наступила болест или други осигурани случај. Поред лица која су корисници обавезног здравственог осигурања на основу уплате доприноса за обавезно здравствено осигурање и Законом о здравственом осигурању су издвојене посебне категорије становништва које имају статус осигураника не на основу уплате доприноса за овај вид осигурања, већ управо због потребе да се и њима обезбеди здравствена заштита из јавних прихода, због повећане бригае друштва за њихово очување здравља, како је то утврђено наведеним чланом 68. став 2. Устава. Тако је одредбама члана 22. став 1. тач. 1) и 2) Закона о здравственом осигурању прописано да се осигураницима, у смислу овог закона и под условима прописаним овим законом, сматрају и лица која припадају групацији становништва која је изложена повећаном ризику обољевања, лица чија је здравствена заштита потребна у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести од већег социјално-медицинског значаја, као и лица која су у категорији социјално угроженог становништва, ако не испуњавају услове за стицање својства осигураника из члана 17. овог закона, или ако права из обавезног здравственог осигурања не остварују као чланови породице осигураника, и то, између осталих и деца до навршених 18 година живота, школска деца и студенти до краја прописаног школовања, а најкасније до навршених 26 година, у складу са законом, затим жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја

и материнства до 12 месеци након порођаја. На тај начин су и ове посебно осетљиве групације становништва здравствено заштићене у оквиру обавезног здравственог осигурања, иако не плаћају доприносе за овај вид осигурања, тј. обавезно здравствено осигурање им се признаје само под условом да не припадају осигураницима из члана 17. овог закона, тј. категоријама које плаћају доприносе из обавезног здравственог осигурања, нити да припадају члановима породице тих лица.

Међутим, како је Законом о здравственом осигурању предвиђено и начело обавезности из кога следи да се ово начело обезбеђује обавезом плаћања доприноса за обавезно здравствено осигурање од стране запослених и послодаваца, као и других обвезника уплате доприноса у складу са законом, а што представља услов за остваривање права из обавезног здравственог осигурања, као и да се својство осигураног лица утврђује само по једном основу, то се као спорно поставило питање здравствене заштите деце, трудница и породиља који су због неплаћања доприноса за обавезно здравствено осигурање, првенствено од стране послодаваца, што значи не својом кривицом, доведени у позицију да не могу да остваре право на здравствену заштиту по основу уплате тих доприноса, јер то представља законски услов за остваривање права из обавезног здравственог осигурања, иако је Уставом овим категоријама лица зајемчена здравствена заштита из јавних прихода. Стога је Народна скупштина донела посебан закон из области здравствене заштите којим је уредила право на здравствену заштиту и право на накнаду трошкова превоза у вези са коришћењем здравствене заштите за децу, труднице и породиље без обзира на основ по коме су здравствено осигурани, ако ова права не могу да остваре по основу обавезног здравственог осигурања, у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање. Из наведеног следи да се овим специјалним законом обезбеђује здравствена заштита из јавних прихода деци, трудницама и породиљама који то право не могу да остваре на основу Закона о здравственом осигурању, из чега даље следи да је ово један тзв. „допунски“ закон из области здравственог осигурања, јер и даље Закон о здравственом осигурању представља полазну основу за остваривање права на здравствену заштиту на основу прописаних видова осигурања, а тек ако се на основу овог закона не може обезбедити здравствена заштита за поједине категорије деце, трудница и породиља, ова лица то право остварују на основу Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља. Деца, труднице и породиље, на основу овог закона, остварују право на здравствену заштиту у садржини, обиму и стандарду који су обухваћени обавезним здравственим осигурањем, без обзира на претходни стаж здравственог осигурања и из средстава обавезног здравственог осигурања. Права утврђена овим законом све три категорије лица остварују на основу исправе о здравственом осигурању коју издаје Републички фонд (здравствена књижица), без обзира да ли је ова исправа оверена, док труднице поред исправе, морају да имају и извештај лекара специјалисте о утврђеној трудноћи, а породиље отпусну листу здравствене установе о обављеном порођају.

На основу свега наведеног, Уставни суд констатује да је Народна скупштина, на основу овлашћења из Устава да уреди и обезбеди систем у области здравства (члан 97. тачка 10. Устава), донела оспорени Закон којим је у потпуности омогућила остваривање Уставом зајемченог права деце, трудница и породиља на здравствену заштиту из јавних прихода (члан 68. став 2. Устава), јер то право до доношења овог закона нису могли да остварују на други начин, тј. на основу Закона о здравственом осигурању.

#### IV

У погледу оспоравања члана 5. Закона, Уставни суд најпре констатује да је одредбама ст. 1, 2. и 4. овог члана закона прописана обавеза обавештавања Републичког фонда за здравствено осигурање (у даљем тексту: Републички фонд) од стране лекара специјалиста и здравствених установа о обављеним радњама и утврђеним чињеницама које су од значаја за остваривање права на здравствену заштиту трудница и породиља на основу оспореног Закона. Тако је лекар специјалиста гинекологије и акушерства дужан да одмах обавести Републички фонд о утврђеној трудноћи, односно о извршеном прекиду трудноће, здравствена установа у којој је породиља родила мртво дете, о мртворођеном детету, а лекар специјалиста педијатрије о смрти детета до године дана. Сагласно ставу 5. овог члана Закона, на основу ових обавештења Републички фонд утврђује престанак остваривања права у складу са овим законом. Наведеним законским решењима предлагач сматра да је дошло до повреде Уставом зајемченог права на заштиту података о личности из члана 42. Устава, јер се у Закону не наводи сврха прикупљања података о трудноћи, престанку трудноће, мртворођеној деци и деци умрлој у првој години живота, као и да је овим чланом Закона предвиђено само прикупљање личних података, али није регулисано њихово држање, коришћење и обрада, како је то утврђено чланом 42. став 2. Устава.

Поводом наведеног, Уставни суд најпре полази од констатације да подаци о утврђеној трудноћи, о извршеном прекиду трудноће, мртворођеном детету и смрти детета до годину дана представљају податке о здравственом стању, односно податке из медицинске документације пацијента. Ови подаци спадају у податке о личности, односно представљају нарочито осетљиве податке о личности пацијената који се штите законом. Тако је, сагласно члану 21. став 2. Закона о правима пацијената, прописана обавеза чувања ових података од стране свих здравствених радника, здравствених сарадника, као и других лица запослених у здравственим установама, приватној пракси, организационој јединици високошколске установе здравствене струке која обавља здравствену делатност и другом правном лицу које обавља одређене послове из здравствене делатности у складу са законом. Ова обавеза је установљена и за организације обавезног здравственог осигурања, као и за правна лица која обављају послове добровољног здравственог осигурања, код којих је пацијент осигуран, а којима су ти подаци доступни и потребни ради остваривања законом утврђених надлежности. Из наведеног следи да одређени подаци о здравственом стању пацијента, односно подаци из

медицинске документације могу бити доступни и потребни Републичком фонду у обављању послова из његове законом утврђене надлежности.

Прикупљање, коришћење и заштита података из евиденција у области здравства врши се у складу са Законом о заштити података о личности. Одредбама члана 16. овог закона уређена је обрада (обрада у смислу овог закона подразумева и прикупљање, држање и коришћење података) нарочито осетљивих података, међу које спадају и подаци о здравственом стању појединца. Ови подаци, с обзиром на своју нарочиту осетљивост, могу се, по правилу, обрађивати на основу слободно датог пристанка лица, осим када законом није дозвољена обрада података уз пристанак. Међутим, ставом 2. овог члана Закона прописан је изузетак од овог правила, према коме је дозвољена обрада података који се односе на здравствено стање лица и без његовог пристанка, само у случају да је то законом прописано. Приликом обраде нарочито осетљивих података, обрада мора бити посебно означена и заштићена мерама заштите (став 3), док начин архивирања и мере заштите нарочито осетљивих података, уз претходно прибављено мишљење Повереника, уређује Влада (став 5).

Полазећи од наведеног и садржине оспорених одредаба члана 5. ст. 1, 2. и 4. Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља, Уставни суд најпре констатује да управо ове законске одредбе представљају правни основ за допуштеност прикупљања нарочито осетљивих података о здравственом стању трудница и породиља и података из здравствене евиденције о мртворођеној деци и смрти детета до годину дана живота, јер је обавеза достављања ових података Републичком фонду од стране лекара специјалиста и здравствених установа установљена законом, како је то прописано наведеним чланом 16. став 2. Закона о заштити података о личности. При томе, оспореним одредбама члана 5. Закона није установљено никакво право Републичког фонда да о добијеним подацима води било какакв регистар или евиденцију тако достављених података, већ да сазнање о одређеном стању или чињеници из здравствене евиденције само употреби у прецизно одређену сврху, а то је да утврди да ли породиље и труднице које остварују право на здравствену заштиту на основу оспореног Закона, и то искључиво на основу тог закона, а не и Закона о здравственом осигурању, имају право на ту заштиту или не, односно да ли је достављени податак основ за престанак уживања овог права по одредбама оспореног Закона. Наиме, како је право на остваривање здравствене заштите установљено оспореним Законом обезбеђено само одређеним категоријама лица које су посебно заштићене због својих својстава које их чине посебно осетљивим групацијама становништва у домену здравствене заштите, то је и право на здравствену заштиту на основу овог закона ограничено управо трајањем стања у коме се субјекти заштите могу означити као дете, трудница или породиља. Тако, дете право на здравствену заштиту по овом закону може остваривати до навршених 18 година живота, о чему се не доставља посебан податак, јер на то Републички фонд пази по службеној дужности на основу издате исправе о здравственом осигурању, имајући у виду да је

он надлежан за њено издавање. Међутим, подаци о здравственом стању трудница и породиља од којих директно зависи остваривање њиховог права на здравствену заштиту по овом закону јесу подаци којима располажу само здравствене установе и одређени лекари специјалисти, тако да би без правовременог обавештавања Републичког фонда о предвиђеним подацима ово право могло бити злоупотребљено и након престанка својства труднице, односно породиље. Стога обавештење о извршеном прекиду трудноће представља податак на основу кога Републички фонд може утврдити престанак здравствене заштите труднице по основу оспореног Закона, обавештење о мртворођеном детету је податак на основу кога Републички фонд одређује рок од три месеца у оквиру кога је обезбеђено право на здравствену заштиту породиље у таквим ситуацијама, након чега право на ову заштиту престаје, док обавештење о смрти детета до године дана живота представља податак на основу кога породиљи може престати право на ову заштиту и пре законом предвиђеног рока за заштиту овог права породиље, које је обезбеђено до 12 месеци живота детета. Из наведеног следи да је сврха прикупљања података из члана 5. ст. 1, 2. и 4. оспореног Закона одређена ставом 5. истог члана Закона, јер се на основу ових података може утврдити правни основ за престанак остваривања права на здравствену заштиту на основу овог закона, имајући у виду да је иста ограничена трајањем одређеног својства због кога је здравствена заштита и обезбеђена, као и да се на тај начин спречава евентуална злоупотреба у остваривању овог права одређених категорија становништва које уживају бесплатну здравствену заштиту, тј. здравствену заштиту из јавних прихода због успостављене посебне друштвене бриге о њиховом здрављу.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 5. Закона нису у супротности са одредбама члана 42. Устава, којима је зајемчена заштита података о личности, јер је обавеза обавештавања Републичког фонда о одређеним подацима о здравственом стању пацијената и о одређеним подацима из здравствене евиденције пацијената установљена законом, да је сврха овог обавештавања такође одређена Законом и да се изричито односи само на утврђивање услова за остваривање, односно престанак права на здравствену заштиту прописану оспореним Законом, ради остваривања права на здравствену заштиту и заштите од злоупотребе овог права, имајући у виду да се средства за остваривање овог права овежбају из јавних прихода, која су строго контролисана, као и да Републички фонд нема овлашћење да води било какву службену евиденцију, односно регистар тако достављених података, већ само да их, након утврђивања престанка права на здравствену заштиту по основу оспореног Закона, архивира и обезбеди на начин прописан у складу са Законом о заштити података о личности.

## V

Поводом оспоравања одредаба члана 5. Закона у односу на одредбе члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), којима је гарантовано право на



поштовање приватног и породичног живота, дома и преписке и утврђена обавеза јавне власти да се неће мешати у вршење овог права, осим ако то није у складу са законом и ако је неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других, Уставни суд најпре истиче да се законом предвиђена обавеза обавештавања Републичког фонда о утврђеној трудноћи и прекиду трудноће не може довести у правну везу са слободом одлучивања о рађању, како се то погрешно наводи у предлогу и закључује да стога представља повреду права приватног и породичног живота. Наиме, слобода одлучивања о рађању, која је заштићена одредбом члана 63. став 1. Устава, представља право о слободном доношењу одлуке о заснивању потомства, тако да податак о утврђеној трудноћи и престанку трудноће, представља само последицу тако слободно донете одлуке о рађању деце и ни на који начин не може бити било какво ограничење у домену слободне воље доносиоца такве одлуке, па стога, са тог аспекта и не може представљати ограничење права на заштиту приватног и породичног живота.

Међутим, у јуриспруденцији Европског суда за људска права, заштита права на приватан живот у оквирима члана 8. Европске конвенције односи се и на заштиту података из здравствене евиденције пацијената. Стога, према ставу тога суда, ометање права на приватност које је заштићено чланом 8. Европске конвенције може да представља, између осталог, и прикупљање и складиштење таквих података од стране органа јавне власти. Под којим условима је ометање права на приватност дозвољено, односно под којим условима је дозвољено органима јавне власти да се мешају у вршење овог права, утврђено је одредбом става 2. истог члана Европске конвенције. Најпре, то мешање мора бити прописано законом, затим оно мора бити неопходно у демократском друштву и најзад оно може бити предузето само у случајевима који су изричито одређени овом одредбом Европске конвенције, тј. у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Сагласно наведеном, Уставни суд указује да је неопходно, ради оцене усклађености оспорених одредаба Закона са одредбама члана 8. Европске конвенције, утврдити следеће: прво, да ли је ограничење права на приватност оправдано, затим да ли је оно у складу са законом и на крају да ли је неопходно и ако јесте да ли је сразмерно легитимном циљу којем се тежи уређивањем одређених друштвених односа.

Полазећи од изложеног, Уставни суд најпре констатује да је легитимни циљ оспореног Закона заштита здравља деце, трудница и породиља, тј. оног дела наведене популације који право на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања не може да оствари на основу системског закона из ове области, тј. Закона о здравственом осигурању, иако је одредбом члана 68. став 2. Устава утврђено да ове категорије становништва остварују здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин, у складу са



законом, из чега следи да деца, труднице и породиље морају бити обавезно здравствено заштићене категорије становништва у Републици Србији, без изузетака, при чему једино основи за остваривање те заштите могу бити различити. Стога је, према схватању Уставног суда, мешање државе у домену заштите приватности трудница и породиља које остварују право на здравствену заштиту на основу оспореног Закона, а која се огледа у прописивању обавезе здравствених установа и лекара специјалиста да Републичком фонду доставе одређена обавештења која се тичу њиховог здравственог стања, оправдано, јер је у функцији остваривања њиховог права на здравствену заштиту, односно очувања њиховог здравља, као посебно заштићених категорија становништва у области здравствене заштите. Уставни суд даље указује да, како је обавеза достављања обавештења Републичком фонду о прекинутој трудноћи, обављеном порођају, мртворођеном детету и смрти детета до годину дана живота прописана законом, тј. управо оспореним одредбама члана 5. ст. 1, 2. и 4. оспореног Закона, то је ограничење права на приватност засновано на закону, односно врши се у складу са законом, како је то и утврђено одредбом члана 8. став 2. Европске конвенције. У погледу неопходности успостављеног ометања права на приватност, Уставни суд истиче да достављена обавештења од стране надлежних органа представљају основ за утврђивање отпочињања и престанка права на остваривање здравствене заштите у складу са оспореним Законом, па су стога то неопходне информације које могу да пруже само надлежне здравствене установе, односно лекари специјалисти, а без чијег сазнања не би ни могло доћи до обезбеђивања бесплатне здравствене заштите трудница и породиља на основу овог закона. Наиме, основ за остваривање овог права је управо утврђивање својства труднице, односно породиље, а што се једино може остварити на основу налаза одговарајућих лекара специјалиста у здравственим установама. И на крају, у погледу пропорционалности предвиђеног ограничења права на приватност, Уставни суд истиче да је успостављена обавеза обавештавања Републичког фонда о прецизно одређеним чињеницама из здравствене евиденције трудница и породиља сразмерна легитимном циљу оспореног Закона, којим се обезбеђује заштита здравља деце, трудница и породиља, као дела популације који у Републици Србији ужива посебну заштиту, а један од тих видова посебне друштвене бриге за њих је и обезбеђивање здравствене заштите из јавних прихода државе.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 5. Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља нису у супротности са одредбама члана 8. Европске конвенције.

## VI

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је оценио да разлози из предлога за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 5. Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља нису основани, па је стога предлог одбио, како је одлучено у тачки 1. изреке.

Имајући у виду да је Суд донео коначну одлуку у овом уставносудском предмету, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорених одредаба члана 5. Закона Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), како је одлучено у тачки 2. изреке.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 14) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука IУз-421/2013 од 29. маја 2014. године (,Службени гласник РС“, број 73/14)

*\* Поводом Одлуке IУз-421/2013 од 29. маја 2014. године судија Уставног суда др Марија Драшкић издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 73/14, а објављује се и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

### **ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету IУз-421/2013**

Нисам могла да гласам за Одлуку којом је Уставни суд на седници одржаној 5. јуна 2014. године одбио предлог за утврђивање неуставности одредаба члана 5. Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља („Службени гласник Републике Србије“, број 104/13) и њихове несагласности са потврђеним међународним уговором. Спорно питање односи се на обавезу лекара специјалисте гинекологије и акушерства да одмах по утврђеној трудноћи или извршеном прекиду трудноће о томе обавести Републички фонд за здравствено осигурање. Ја сматрам незадовољавајућим образложење које је Одлука понудила у погледу сагласности ове одредбе са чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција).

Наиме, Закон о здравственом осигурању („Службени гласник Републике Србије“, број 107/05) предвидео је да се осигураницима, поред других категорија, сматрају и особе које не испуњавају услове за стицање својства осигураника нити то право остварују као чланови породице осигураника, а међу осталим побројаним у овом статусу налазе се и жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја (члан 22. став 1, тачка 2). Другим речима, ова одредба гарантује право на здравствену заштиту свакој жени у вези са планирањем породице, трудноћом, порођајем и материнством у првој години живота детета без обзира на то што се не сматра обавезно осигураном (на пример, није запослена, није цивилно лице на служби у Војсци, није изабрано,

именовано или постављено лице итд.) нити чланом породице обавезно осигураног лица, како то предвиђа члан 17. Закона о здравственом осигурању.

Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља (у даљем тексту: Закон) дошао је, како то произилази из Одлуке Уставног суда, као специјални закон, чији је циљ да женама обезбеди исти статус и у оним ситуацијама када здравствену заштиту није могуће остварити према Закону о здравственом осигурању због тога што послодавци крше своје обавезе и не уплаћују доприносе за обавезно здравствено осигурање. У овом случају, дакле, жена би требало да остварује право на здравствену заштиту у вези са трудноћом и материнством управо према одредбама члана 17. Закона о здравственом осигурању, али она изостаје кривицом послодавца због неплаћања доприноса за обавезно здравствено осигурање. Да се то не би догађало, донет је Закон који ову заштиту пружа без обзира на основ здравственог осигурања и на тај начин допуњује одредбе Закона о здравственом осигурању.

Питање је само да ли Законом прописана дужност лекара специјалисте гинекологије и акушерства да одмах по утврђеној трудноћи, односно прекиду трудноће о томе обавести Републички фонд за здравствено осигурање у овом случају представља повреду члана 8. Европске конвенције?

Основна идеја заштите различитих аспеката људског живота коју гарантује члан 8. Европске конвенције јесте то да постоје неке сфере живота сваког појединца у које држава не сме да се меша, осим када су кумулативно испуњени услови из става 2. овог члана, односно када је такво мешање у складу са законом, „неопходно у демократском друштву“ и има легитимни циљ. У средишту права на поштовање приватног живота налази се сфера приватности у коју нико није овлашћен да улази. Европски суд за људска права (у даљем тексту: Европски суд) указивао је у више наврата да је појам приватности ужи од појма приватног живота који се штити Конвенцијом и да се уопштено односи на све врсте „упада“ у приватни живот појединца. Када је реч о абортусу, Европски суд има прилично ограничену јуриспруденцију, али је Европска комисија за људска права (која је, заједно са Европским судом, представљала део надзорног механизма примене Европске конвенције све до 1998. године, када је укинута ступањем на снагу Протокола број 11) утврдила у неколико наврата да трудноћа и прекид трудноће несумњиво чине део приватности те да законски режим у вези са абортусом представља мешање у приватни живот (видети, уместо свих других, *Brüggemann and Scheuten v. Germany*, no. 6959/75 од 19. маја 1976).

Са друге стране, Европски суд је потврдио да са становишта заштите права на поштовање приватног живота није спорно то што државне власти чувају податке о појединцима из низа различитих разлога, нпр. ради прикупљања информација у вези са националном безбедношћу, вођења здравствене документације о пацијентима, евидентирања деце која су смештена на старатељство и хранитељство или ради чувања кривичних досијеа. Дакле, иако прикупљање оваквих материјала може бити савршено законито, начин на који такви подаци могу бити употребљени може представљати

проблем. Тако је, у једном шведском случају, Европски суд изразио став да здравствени картон о коме је реч садржи веома личне и осетљиве податке о подносиоци предствке, укључујући ту и податке о абортусу. Мада су ти подаци остали поверљиви, они су обелодањени другом органу јавне власти те су стога постали доступни ширем кругу државних службеника. Стога чињеница да је подносиоци предствке дошла на клинику ради лечења није подразумевала да је она пристала да ти здравствени подаци буду предочени и Заводу за социјално осигурање ради одлучивања о њеном захтеву за накнаду штете. Суд је овакав поступак клинике квалификовао као мешање у право подносиоци на поштовање њеног приватног живота (видети *Case of MS v. Sweden*, по. 20837/92 од 27. августа 1997, § 35).

Ипак, права прописана у члану 8. став 1. Конвенције нису, као што је већ речено, апсолутна; она подлежу ограничењима која су исцрпно наведена у 2. ставу члана 8. Конвенције. Као и када је реч о свим осталим ограничењима допуштеним Конвенцијом, ограничења у члану 8. став 2. морају се уско тумачити како би се обезбедила максимална могућа заштита права на приватност.

Тест допуштеног ограничења права на поштовање приватног и породичног живота почиње тако што се, најпре, утврђује да ли је стварно дошло до мешања јавне власти у било који сегмент права на приватност. У већини случајева одговор на то питање неће бити тежак; штавише, биће очигледно да је до мешања дошло, па се тако сразмерно често догађа да ни тужене државе уопште не оспоравају ту чињеницу. У Одлуци о којој је овде реч, изгледа да је Уставни суд прећутно такође потврдио да јесте дошло до мешања јавних власти у право на поштовање приватности законском нормом о обавези лекара специјалисте гинекологије и акушерства да, између осталог, о сваком прекиду трудноће обавештава Републички фонд за здравствено осигурање.

Наредни корак Уставног суда, а то је обавеза да – након што утврди да је дошло до мешања државних органа у право заштићено чланом 8. став 1. Конвенције – размотри надаље да ли је мешање било допуштено, односно да ли је било у складу са законом, да ли је „неопходно у демократском друштву“ те да ли је било легитимно, што значи у интересу националне безбедности, јавне безбедности, економске добробити земље, ради спречавања нереда и криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Уставни суд то јесте учинио, али по мом мишљењу, непотпуно.

Најпре, ограничење јесте прописано законом. Следећи услов, међутим, да сва ограничења права заштићених чланом 8. Конвенције морају испунити и захтев да буду „неопходна у демократском друштву“ Уставни суд није ни разматрао. Иако није једноставно одредити право значење појма „неопходности“, Европски суд је био најближи доброј дефиницији када се изјаснио да овај термин није синоним за појмове „неотуђиво“ (*indispensable*), „корисно“ (*useful*), „разумно“ (*reasonable*) или „пожељно“ (*desirable*), већ треба да упућује на „хитну друштвену потребу“ (*pressing social need*) (видети

*Case of Handyside v. UK*, no. 5493/72 од 7. децембра 1976, § 48–49). Из обра-  
зложења Одлуке Уставног суда само имплицитно произилази да се „хитна  
друштвена потреба“ види у томе да право на здравствену заштиту остваре  
и жене у вези са материнством које то не могу да учине на основу Закона о  
здравственој заштити као системског закона у овој области, па је то морало  
бити учињено посебним законом.

Ако је то тачно, поставља се питање оцене неопходности захтева да се  
јавне власти умешају у право на приватност жене која је обавила прекид  
трудноће хитним извештавањем Републичког фонда за здравствено осигурање о тој чињеници. Наиме, саставни део појма „неопходности“ јесте  
и захтев да ограничење мора бити сразмерно циљу коме се тежи. Другим  
речима, националне власти морају применити метод који је најмање ре-  
стриктиван у односу на права приватности. Да ли је у овом случају било  
неког другог механизма којим би се постигао жељени циљ, а то је заштита  
здравља труднице односно жене која је прекинула трудноћу? Није ли  
се исти циљ могао постићи допуном Закона о здравственом осигурању  
признавањем својства обавезно осигураних лица и овој категорији жена  
којима послодавац није уплатио допринос за обавезно здравствено осигурање?  
Можда је истом циљу могло послужити и једноставно упутство  
матичној филијали која издаје исправе о здравственом осигурању да  
се на исти начин понаша приликом признавања трошкова здравствене  
заштите у односу на све жене у вези са материнством, без обзира на  
њихов статус здравственог осигураника? Другим речима, ако никакво  
извештавање Републичког фонда за здравствено осигурање није потребно  
када се остварује право на здравствену заштиту на основу Закона о  
здравственој заштити и када жена уопште нема здравствену књижицу,  
зашто је извештавање потребно када се право на здравствену заштиту  
остварује на основу специјалног закона који се односи на жену која има  
неоверену здравствену књижицу?

И сасвим на крају, будући да сваки намерни прекид трудноће плаћа  
и жена која има неспорно својство осигураног лица, какав интерес може  
имати Републички фонд за здравствено осигурање да прикупља податке о  
осталим женама које су се слободном вољом одлучиле на абортус?

СУДИЈА

Проф. др Марија Драшкић

Закон о судијама

(„Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10,  
8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС и 101/13)

– члан 50. став 4.

Условљеност избора – обавеза Високог савета судства да приликом  
предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда пре-  
дложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да друга реченица члана 50. став 4. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС и 101/13), која гласи: „Високи савет судства дужан је да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом“, није у сагласности са Уставом.

2. Укида се мера обуставе извршења појединачног акта или радње предузете на основу наведеног дела одредбе члана 50. став 4. Закона из тачке 1.

## Образложење

Решењем Уставног суда број IУз-427/2013 од 20. фебруара 2014. године, поводом поднете иницијативе, покренут је поступак за утврђивање неуставности друге реченице члана 50. став 4. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС и 101/13). Истим решењем Уставни суд је обуставио извршење појединачног акта или радње предузете на основу наведеног дела одредбе члана 50. став 4. Закона, због неопходности очувања јединства правног поретка.

Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе Закона и да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

Прво, да ли се оспореном законском одредбом доводи у питање Уставом утврђен положај Високог савета судства и његова Уставом и законом утврђена надлежност да, као независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија (члан 153. став 1. Устава), предлага Народној скупштини кандидате за први избор судија (члан 154. Устава и члан 51. став 1. Закона о судијама), будући да се оспореном одредбом установљава обавеза Савета да за кандидата за први избор судија прекршајних и основних судова предложи лица која су завршила почетну обуку у Правосудној академији. У том смислу се као спорно поставило и питање да ли прописана обавеза заправо, када је реч о првом избору судија у одређену врсту судова, доводи у питање спровођење Законом уређеног поступка за избор, односно предлагање кандидата за избор судија, а који предвиђа да Савет, полазећи од уставног положаја овог органа, као прво, прописује критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, те сагласно тим критеријумима, након прибављених података и мишљења о стручности, оспособљености и достојности сваког од пријављених кандидата и обављеног разговора са њима, саставља ранг листу кандидата. Уставни суд је такође нашао да се поводом повреде Уставом



и законом утврђене надлежности Високог савета судства као спорно може поставити и питање да ли је оспореним законским решењем суштински повређена надлежност Високог савета судства да самостално предлаже кандидате за избор судија у прекршајне и основне судове, уколико је у свему везан оценом Правосудне академије о завршеној почетној обуци.

Друго, и у овом уставносудском спору се поставило питање да ли се завршена почетна обука у Правосудној академији, која је по својој природи један од елемената за оцену стручности и оспособљености кандидата за обављање судијске функције (сагласно члану 25. Закона о Правосудној академији), обавезивањем Савета да за кандидата за први избор судије прекршајног и основног суда предложи лице које је завршило почетну обуку, суштински претвара у додатни услов за обављање судијске функције у овим судовима, мимо општих и посебних услова прописаних одредбама чл. 43. до 45. Закона о судијама. С тим у вези као спорно се поставило и питање да ли се завршена почетна обука у Правосудној академији, имајући у виду да није Законом прописана као општи услов за избор судија, може сматрати само једним од елемената за вредновање стручности и оспособљености кандидата, или би, поврх тога, могла да представља и својеврстан доказ да су ови услови испуњени.

Треће је питање да ли се прописаним начином предлагања избора судија у прекршајне и основне судове повређује уставно начело једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. Устава, у односу на кандидате који испуњавају законом прописане услове за избор, али нису завршили почетну обуку у Правосудној академији, имајући при томе у виду да је ово уставно начело уграђено и у сам Закон о судијама (члан 46. став 1. Закона). С тим у вези даље се поставља питање да ли се завршеној почетној обуци у Правосудној академији, која није експлицитно одређена као законски услов за избор судија, а која постоји само код одређеног броја лица, може признати елиминаторно дејство које општи услови увек имају, тј. искључење свих других лица која немају завршену почетну обуку.

Четврто, супротно од претходно изнетог, као спорно се поставило и питање да ли се захтев за поседовањем додатног образовања које циљно иде даље од општих услова стручности и оспособљености може сматрати дискриминаторским, ако објективно увек постоји *numerus clausus* код могућности стицања овог нивоа образовања, односно код уписа на Правосудну академију.

Пето је питање да ли држава овим законским решењем уопште не напушта поље слободне процене или јој се у овом случају може признати само одређена толеранција при избору момента увођења промена које одражавају помак у ставовима законодавца о условима за избор на судијску функцију, односно да ли би оспорено законско решење, које представља значајну промену у режиму предлагања судија за избор у одређене врсте судова, требало обавезно да прати и прелазни правни режим.

Коначно, као спорно се поставило и питање да ли се прописивањем обавезности предлагања кандидата који су завршили почетну обуку у Правосудној академији за први избор судија прекршајних и основних судова

може довести у питање Уставом зајемчено право националних мањина на равноправност у вођењу јавних послова, утврђено чланом 77. Устава, нарочито имајући у виду да је одредбом члана 46. став 2. Закона о судијама прописано да се при избору и предлагању за избор судија води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине, који је у службеној употреби у суду. Наиме, у конкретном случају поставило се питање како ће Савет моћи да поштује ово Уставом загарантовано право националних мањина, када је без изузетака обавезан да предложи за судије прекршајних и основних судова кандидате са завршеном почетном обуком у Правосудној академији, без обзира на потребу одговарајуће заступљености припадника националних мањина у прекршајним и основним судовима у срединама са различитим националним саставом.

Уставни суд је, на основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), доставио Народној скупштини на одговор наведено решење 20. марта 2014. године. Народна скупштина није у остављеном року, а ни након истека тог рока, доставила одговор Уставном суду, па је Суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о судијама донела је Народна скупштина, на седници одржаној 22. децембра 2008. године. Овај закон је ступио на снагу 30. децембра 2008. године, а почео је да се примењује од 1. јануара 2010. године, изузев одредбе члана 20. став 2. која се примењује од ступања овог закона на снагу и одредаба чл. 43–54, члана 81, члана 82. став 1. и чл. 83. и 88. овог закона, које почињу да се примењују од дана конституисања Високог савета судства. Основни текст овог закона је мењан и допуњаван у више наврата, а његове последње измене и допуне су извршене Законом о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/13), који је донела Народна скупштина на седници одржаној 20. новембра 2013. године и који је ступио на снагу 21. новембра 2013. године. Том приликом су, између осталог, извршене и измене члана 50. став 4. Закона, када је оспорено решење постало његов саставни део.

Одредбама члана 50. Закона о судијама уређена су питања која се одnose на предлагање судија који се по први пут бирају на судијску функцију, а оспореним ставом 4. овог члана Закона прописано је да Високи савет судства предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно судијско место (прва реченица), као и да је Високи савет судства дужан да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом (друга реченица).

Уставом Републике Србије утврђено је да је Високи савет судства независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија (члан 153. став 1) и да Високи савет судства, између осталог, бира и разрешава судије, у складу са Уставом и законом и предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора на судијску функцију (члан 154), као и да Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију (члан 147. став 1). Уставом је такође утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3); да 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 припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције, те да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина (члан 77).

Уставни суд налази да, ради целовитијег сагледавања спорних уставно-правних питања, треба имати у виду и следеће одредбе Закона о судијама, којима је прописано: да за судију може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државним органима, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и који је стручан, оспособљен и достојан судијске функције (члан 43); да је после положеног правосудног испита потребно радно искуство у правној струци – две године за судију прекршајног суда, три године за судију основног суда (члан 44. ал. 1. и 2); да су остали услови за избор судије – стручност, оспособљеност и достојност, да стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције, да оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета, да достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама, да су моралне особине које судија треба да поседује – поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа судије и суда у служби и изван ње, свест о друштвеној одговорности, одржавање независности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о судству у јавности, да критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности прописује Високи савет судства, у складу са законом (члан 45); да је приликом избора и предлагања за избор судије забрањена дискриминација по било ком основу, а да се при избору

и предлагању за избор судија води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине, који је у службеној употреби у суду (члан 46).

Са друге стране, према Закону о Правосудној академији („Службени гласник РС“, број 104/09), почетна обука је организовано стицање практичних и теоријских знања и вештина, разумевање улоге и основних принципа поступања судије и заменика јавног тужиоца у циљу самосталног и ефикасног вршења функције судије у прекршајном и основном суду и заменика јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву (члан 25), након чијег завршетка Академија издаје кориснику уверење о завршеној почетној обуци које садржи оцену за сваки део обуке и завршну оцену (члан 39. став 1).

Одредбама члана 40. Закона о Правосудној академији, које су биле предмет оцене уставности у поступку пред Уставним судом, а за које је Суд, у Одлуци IУз-497/2011 од 6. фебруара 2014. године („Службени гласник РС“, број 32/14) утврдио да нису у сагласности са Уставом, било је прописано: да је Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца дужно да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Академији, а према успеху оствареном на почетној обуци (члан 40. став 8); да уколико међу пријављеним кандидатима нема кандидата који су завршили почетну обуку, Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца може предложити кандидата који испуњава опште услове за избор (члан 40. став 9), као и да ако кандидат који је завршио почетну обуку, у року од три године, рачунајући године у којима је Народна скупштина бирала судије прекршајних или основних судова, односно заменике основних јавних тужилаца, од дана добијања уверења о завршеној почетној обуци, не почне да обавља функцију судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, та чињеница ће се узети у обзир приликом предлагања за избор на ове функције (члан 40. став 11).

### III

Полазећи од наведених одредаба Устава и закона, Уставни суд констатује да је Уставом утврђена двојака улога Високог савета судства у домену избора судија. На једној страни Високи савет судства је предлагач кандидата за избор судија које се први пут бирају на судијску функцију за чији избор је надлежна Народна скупштина, а са друге стране, Савет је надлежан за избор судија за трајно обављање судијске функције, који се спроводи у складу са законом. Сагласно наведеном, услови и поступак за избор судије на сталну судијску функцију, односно за предлагање кандидата за судије које се први пут бирају на судијску функцију прописани су Законом о судијама. Тако су одредбама чл. 43. до 45. овог закона прописани услови за избор судије. Да би једно лице могло бити изабрано за судију оно мора бити држављанин Републике Србије, који испуњава опште услове за рад у државним органима, мора имати завршен правни факултет, положен правосудни испит, мора

бити стручан, оспособљен и достојан судијске функције и имати потребно радно искуство у правној струци после положеног правосудног испита, а које се креће у распону од две до дванаест година у зависности од врсте суда у који се лице бира. Сви ови услови морају бити кумулативно испуњени, што значи да за судију може бити изабрано само оно лице које испуњава све наведене услове.

Везано за предлагање и избор кандидата за судије које се први пут бирају на судијску функцију, Законом су за Савет установљене одређене додатне обавезе, имајући у виду да се селекција врши међу лицима која се по први пут бирају на судијску функцију. Тако је одредбама члана 50. ст. 1. до 3. Закона прописано да ће Савет у таквој ситуацији, поред стручности, оспособљености и достојности кандидата посебно ценити и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита, затим је прописана обавеза да се за кандидате који долазе из реда судијских помоћника обавезно прибавља оцена рада, као и обавеза Савета да са пријављеним кандидатима обави разговор. Из наведеног следи да је Савету, приликом избора кандидата које ће предложити Народној скупштини за избор судија које се први пут бирају на судијску функцију, дато овлашћење да међу пријављеним кандидатима који испуњавају све опште услове за избор судија самостално цени и вреднује одређене услове, на начин прописан Законом. Када је у питању вредновање врсте послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита, Савет може различито вредновати нпр. рад дипломираног правника у привреди и рад једног судијског помоћника у неком од судова, јер се ради о различитој врсти послова које они обављају, затим код судијских помоћника Савет је дужан да узме у обзир оцене њиховог рада, што значи да би у том сегменту, судијски помоћник са вишом оценом несумњиво требало да има предност у односу на судијског помоћника чији рад у суду је оцењен нижом оценом. Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да се овде не ради о неким посебним условима које кандидат за прво обављање судијске функције мора да испуни да би могао бити предложен на ту функцију, већ о упоредним критеријумима за вредновање појединих услова којима се обезбеђује да Савет од више пријављених кандидата, који сви испуњавају опште услове, предложи Народној скупштини најбоље за избор. Ово је битно и због тога што је Законом установљена обавеза да Савет предлаже Народној скупштини само једног кандидата за избор на једно судијско место (прва реченица оспореног члана 50. став 4. Закона), а чиме се обезбеђује „везаност“ Народне скупштине предлогом Високог савета судства, чија је уставна улога да обезбеди независност и самосталност судова и судија.

Међутим, у истој овој одредби у другој реченици прописана је обавеза Савета да приликом предлагања кандидата за избор судија прекршајног или основног суда предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом, тј. у конкретном случају у складу са Законом о Правосудној академији.

У погледу претходно изложеног, Уставни суд констатује да је обавеза Савета која је предвиђена другом реченицом одредбе става 4. члана 50.



Закона истоветна обавези садржаној у одредби члана 40. став 8. Закона о Правосудној академији, за коју је Уставни суд, Одлуком IУз-497/2011 од 6. фебруара 2014. године, утврдио да, заједно са одредбама ст. 9. и 11. истог члана Закона, није у сагласности са Уставом, с тим што је у Закону о Правосудној академији ова обавеза Савета била подробније разрађена увођењем успеха оствареног на почетној обуци као критеријума за рангирање кандидата који се предлажу и даљим уређивањем правила у поступку предлагања, од којих је за овај уставносудски предмет од значаја одредба става 9. члана 40. Закона о Правосудној академији, којом је Савету била дата могућност да предложи кандидата који испуњава опште услове за избор тек уколико међу пријављеним кандидатима нема кандидата који су завршили почетну обуку.

#### IV

Поводом уставноправних питања која су утврђена као спорна у овом уставносудском предмету, Уставни суд најпре констатује да се прописивањем обавезног налога Савету да, приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, мора предложити кандидата који је завршио почетну обуку на Правосудној академији, доводи у питање Уставом утврђен положај Високог савета судства и његова Уставом и законом утврђена надлежност да, као независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија (члан 153. став 1. Устава), предлаже Народној скупштини кандидате за први избор судија (члан 154. Устава и члан 51. став 1. Закона о судијама). Наиме, Законом о судијама, којим је уређен поступак за избор, односно предлагање кандидата за избор судија, предвиђа се да Савет, полазећи од Уставом утврђеног положаја овог органа, прописује критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, те сагласно тим критеријумима, након прибављених података и мишљења о стручности, оспособљености и достојности сваког од пријављених кандидата и обављеног разговора са њима, саставља ранг листу кандидата. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да се оспореним законским решењем ограничава надлежност Високог савета судства да самостално предлаже кандидате за избор судија у прекршајне и основне судове, сагласно Законом прописаном поступку, јер је у свему везан оценом Правосудне академије о завршеној почетној обуци.

Уставни суд даље истиче да су одредбама чл. 43. до 45. Закона о судијама прописани општи и посебни услови за избор судија и да завршена почетна обука у Правосудној академији није овим законом предвиђена као општи, односно посебан услов за избор судије. Наиме, према схватању Уставног суда, завршена почетна обука у Правосудној академији, по својој природи, одређеној чланом 25. Закона о Правосудној академији, може представљати само један од елемената за оцену стручности и оспособљености кандидата за обављање судијске функције у прекршајном и основном суду, односно евентуално својеврстан доказ да су ови услови испуњени, али не и додатни услов за избор ових судија. Насупрот томе, Уставни суд констатује да се управо оспореним законским решењем, којим се обавезује Савет да за кандидата



за први избор судије прекршајног и основног суда предложи лице које је завршило почетну обуку, та чињеница суштински претвара у додатни услов за обављање судијске функције у овим судовима, мимо општих и посебних услова прописаних одредбама чл. 43. до 45. Закона о судијама, односно да завршена почетна обука није само пресудна за вредновање стручности и оспособљености као општих услова за избор, већ да се претвара и у суштински опредељујући услов за доступност одређене судијске функције, чиме се заправо потиरे и спречава адекватно вредновање осталих услова за обављање судијске функције, који су прописани Законом о судијама.

Како из оспорене законске одредбе следи да је законодавац кандидату који је завршио почетну обуку на Правосудној академији дао изричиту предност приликом првог избора у односу на све друге кандидате који испуњавају Законом прописане услове за избор, али нису завршили почетну обуку у Правосудној академији, то Уставни суд оцењује да се делом оспорене одредбе члана 50. став 4. Закона крши начело једнакости грађана који се налазе у истој правној ситуацији (испуњавају Законом о судијама прописане услове за избор) из члана 21. Устава и повређује Уставом зајемчено право на ступање на јавне функције под једнаким условима из члана 53. Устава. При томе, Уставни суд истиче да је начело забране дискриминације по било ком основу изричито прописано одредбом члана 46. став 1. Закона о судијама, и то управо приликом избора судија и предлагања кандидата за избор судија.

Уставни суд, даље, стоји на становишту да се оспореним решењем из члана 50. став 4. Закона доводи у питање и примена одредаба члана 77. Устава које припадницима националних мањина гарантују равноправност у вођењу јавних послова, имајући у виду да је Савет обавезан да предложи за судије прекршајних и основних судова кандидате са завршеном почетном обуком у Правосудној академији, без обзира на потребу одговарајуће заступљености припадника националних мањина у прекршајним и основним судовима у срединама са различитим националним саставом.

Коначно, за Уставни суд није спорно да стручна обука правосудних кадрова, и то не само оних лица која се припремају за вршење судијске функције, већ и изабраних судија, доприноси подизању квалитета у обављању судијске функције и да стога треба да буде адекватно вреднована у оквиру законом прописаних критеријума како за први избор на судијску функцију, тако и приликом избора у виши суд, али Суд налази да је уставноправно неприхватљиво законско решење према коме су сва лица која нису завршила почетну обуку у Правосудној академији, самим тим, суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова. Ово посебно када се има у виду да полазници Правосудне академије током почетне обуке првенствено обављају послове судијских помоћника, једнако као и судијски и помоћници који нису „корисници“ те обуке, као и због чињенице да објективно увек постоји *numerus clausus* код могућности стицања овог нивоа образовања, односно код уписа на Правосудну академију. При томе, Уставни суд истиче да је, уважавајући право законодавца да

на основу поља слободне процене самостално одреди када и на који начин је неопходно приступити променама у законодавној сфери, које одражавају помак у ставовима законодавца о условима за избор на судијску функцију, за свако законско решење које представља значајну промену у режиму предлагања за избор судија у одређене врсте судова, а што конкретна оспорена одредба Закона о судијама и представља, неопходно увести и прелазни правни режим, којим би се за одређени временски период омогућио постепени прелазак са старог на нови режим.

## V

С обзиром на то да је Уставни суд у овом уставносудском предмету донео коначну одлуку и утврдио неуставност оспореног дела одредбе члана 50. став 4. Закона (друга реченица), Суд је оценио да су престали разлози због којих је одредио меру обуставе извршења појединачног акта или радње предузете на основу наведеног дела ове одредбе Закона. С тим у вези, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, наведену меру обуставе извршења укинуо и решио као у тачки 2. изреке.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, друга реченица члана 50. став 4. Закона о судијама наведеног у тачки 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУз-427/2013 од 12. јуна 2014. године („Службени гласник РС“, број 111/14)

**Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – други закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12 и 101/13) – члан 75. став 2.**

**Условљеност избора – обавеза Државног већа тужилаца да приликом предлагања кандидата за избор заменика основног јавног тужиоца предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да друга реченица члана 75. став 2. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12 и 101/13), која гласи: „Државно веће тужилаца дужно да приликом предлагања кандидата за избор заменика

основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом“, није у сагласности са Уставом.

2. Укида се мера обуставе извршења појединачног акта или радње предузете на основу наведеног дела одредбе члана 75. став 2. Закона из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Решењем Уставног суда број IУз-428/2013 од 12. фебруара 2014. године, поводом поднете иницијативе, покренут је поступак за утврђивање неуставности друге реченице члана 75. став 2. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12 и 101/13). Истим решењем Уставни суд је обуставио извршење појединачног акта или радње предузете на основу наведеног дела одредбе члана 75. став 2. Закона, због неопходности очувања јединства правног поретка.

Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе Закона и да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

Прво, да ли се оспореном законском одредбом доводи у питање Уставом утврђени положај Државног већа тужилаца и његова Уставом и Законом утврђена надлежност да, као самостални орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (члан 164. став 1. Устава), предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменике јавних тужилаца (члан 165. Устава и члан 75. став 1. Закона о јавном тужилаштву), будући да се оспореном одредбом установљава обавеза Државног већа тужилаца да за кандидата за први избор за заменике у основном јавном тужилаштву предложи лица која су завршила почетну обуку у Правосудној академији. У том смислу се као спорно поставило и питање да ли прописана обавеза заправо, када је реч о првом избору заменика јавних тужилаца у одређеној врсти јавних тужилаштава, доводи у питање спровођење Законом уређеног поступка за избор, односно предлагање кандидата за избор заменика јавних тужилаца, а који предвиђа да Државно веће тужилаца, полазећи од уставног положаја овог органа, као прво, прописује критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, те сагласно тим критеријумима, након прибављених података и мишљења о стручности, оспособљености и достојности сваког од пријављених кандидата и обављеног разговора са њима, саставља ранг листу кандидата.

Друго, и у овом уставносудском предмету се поставило питање да ли се завршена почетна обука у Правосудној академији, која је по својој природи један од елемената за оцену стручности и оспособљености кандидата за обављање функције заменика јавног тужиоца (сагласно члану 25. Закона о Правосудној академији), обавезивањем Државног већа тужилаца да за

кандидата за први избор предложи лице које је завршило почетну обуку, суштински претвара у додатни услов за обављање функције заменика јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву, мимо општих и посебних услова прописаних одредбама чл. 76. и 77. Закона о јавном тужилаштву. С тим у вези је и питање да ли се на овај начин у односу на кандидате који испуњавају Законом прописане услове за избор, али нису завршили почетну обуку на Правосудној академији, повређује уставно начело једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. Устава, имајући при том у виду да је ово уставно начело уграђено и у сам Закон о јавном тужилаштву (члан 82. став 6. Закона).

Коначно, као спорно се поставило и питање да ли се прописивањем обавезе предлагања кандидата који су завршили почетну обуку у Правосудној академији за први избор за заменика основног јавног тужиоца може довести у питање Уставом зајемчено право националних мањина на равноправност у вођењу јавних послова, утврђено чланом 77. Устава, нарочито имајући у виду да је одредбом члана 82. став 5. Закона прописано да се при избору и предлагању за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине, који је у службеној употреби у суду. Наиме, у конкретном случају поставило питање како ће Државно веће тужилаца моћи да поштује ово Уставом загарантовано право националних мањина, када је без изузетака обавезно да предложи за заменике основних јавних тужилаца кандидате са завршеном почетном обуком у Правосудној академији, без обзира на потребу одговарајуће заступљености припадника националних мањина у основним јавним тужилаштвима у срединама са различитим националним саставом.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о јавном тужилаштву је донела Народна скупштина на седници одржаној 22. децембра 2008. године. Овај закон је ступио на снагу даном конституисања Државног већа тужилаца, а почео је да се примењује од 1. јануара 2010. године, изузев одредаба од 74. до 84. Закона, које почињу да се примењују од дана конституисања Државног већа тужилаца. Основни текст Закона је мењан и допуњаван у више наврата, а последње измене и допуне овог закона су извршене Законом о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/13), који је донела Народна скупштина на седници одржаној 20. новембра 2013. године и који је ступио на снагу 21. новембра 2013. године. Том приликом су, између осталог, извршене и измене члана 75. став 2. Закона, када је оспорено решење постало његов саставни део.

Одредбама члана 75. Закона о јавном тужилаштву уређена су основна правила за избор заменика јавног тужиоца. Оспорени члан 75. став 2. Закона састоји се из две реченице. Првом је предвиђено да Државно веће тужилаца предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно

место заменика јавног тужиоца, док је другом прописано да је Државно веће тужилаца дужно да приликом предлагања кандидата за избор заменика основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом.

Уставом Републике Србије је утврђено да је Државно веће тужилаца самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом (члан 164. став 1) и 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), као и да Народна скупштина, на предлог Државног већа тужилаца, бира за заменика јавног тужиоца лице које се први пут бира на ову функцију (члан 159. став 5). Уставом је такође утврђено да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3), да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције (члан 53) и да припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције, да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина (члан 77).

Уставни суд налази да је, ради целовитијег сагледавања спорних уставно-правних питања, потребно имати у виду и следеће одредбе Закона о јавном тужилаштву, којима је прописано: да за јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државним органима, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и достојан је функције јавног тужиоца (члан 76); да за јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца може бити изабрано лице које, поред општих услова, има радно искуство у правној струци након положеног правосудног испита, и то – четири године за основног јавног тужиоца и три године за заменика основног јавног тужиоца, седам година за вишег јавног тужиоца и шест година за заменика вишег јавног тужиоца, десет година за апелационог јавног тужиоца и јавног тужиоца посебне надлежности и осам година за заменике апелационог јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца посебне надлежности, дванаест година за Републичког јавног тужиоца и једанаест година за заменика Републичког јавног тужиоца (члан 77); да Државно веће тужилаца прибавља податке и

мишљења о стручности, оспособљености у раду и достојности кандидата и да се подаци и мишљења прибављају од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци (члан 80); да пре доношења одлуке о избору, Државно веће тужилаца обавља разговор са пријављеним кандидатом (члан 81); да при предлагању и избору кандидата за јавнотужилачку функцију Државно веће тужилаца саставља ранг листу кандидата на основу стручности, оспособљености и достојности кандидата, а према критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности које прописује Државно веће тужилаца, у складу са законом, те да, између осталог, стручност подразумева поседовање теоријског и практичког знања потребног за обављање јавнотужилачке функције, а оспособљеност вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању јавнотужилачких предмета, да се при избору и предлагању за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине која је у службеној употреби у суду, као и да је приликом избора и предлагања кандидата за јавнотужилачку функцију забрањена дискриминација по било ком основу (члан 82. ст. 1. до 6).

Са друге стране, према Закону о Правосудној академији („Службени гласник РС“, број 104/09), почетна обука је организовано стицање практичних и теоријских знања и вештина, разумевање улоге и основних принципа поступања судије и заменика јавног тужиоца у циљу самосталног и ефикасног вршења функције судије у прекршајном и основном суду и заменика јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву (члан 25), након чијег завршетка Академија издаје кориснику уверење о завршеној почетној обуци које садржи оцену за сваки део обуке и завршну оцену (члан 39. став 1).

Одредбама члана 40. Закона о Правосудној академији које су биле предмет оцене у поступку пред Уставним судом, а за које је Суд, у Одлуци ПУз-497/2011 од 6. фебруара 2014. године („Службени гласник РС“, број 33/14), утврдио да нису у сагласности са Уставом, било је прописано: да је Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца дужно да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Академији, а према успеху оствареном на почетној обуци (став 8), да уколико међу пријављеним кандидатима нема кандидата који су завршили почетну обуку, Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца може предложити кандидата који испуњава опште услове за избор (став 9), као и да ако кандидат који је завршио почетну обуку, у року од три године, рачунајући године у којима је Народна скупштина бирала судије прекршајних или основних судова, односно заменике основних јавних тужилаца, од дана добијања уверења о завршеној почетној обуци, не почне да обавља функцију судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, та чињеница ће се узети у обзир приликом предлагања за избор на ове функције (став 11).



## III

Полазећи од наведених одредаба Устава и закона, Уставни суд констатује да је Уставом утврђена двојака улога Државног већа тужилаца у домену избора заменика јавних тужилаца. На једној страни, Државно веће тужилаца је предлагач кандидата за избор заменика јавних тужилаца који се први пут бирају на ову функцију, а за чији избор је надлежна Народна скупштина, док, са друге стране, Државно веће тужилаца самостално бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање ове функције, у складу са законом. Сагласно наведеном, услови и поступак за избор заменика јавних тужилаца за трајно обављање јавнотужилачке функције, односно за предлагање кандидата за заменике јавних тужилаца који се по први пут бирају на ову функцију прописани су Законом о јавном тужилаштву. Тако су одредбама чл. 76. и 77. овог закона прописани општи и посебни услови, који су идентични за избор јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. Да би једно лице могло бити изабрано за јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, оно мора бити држављанин Републике Србије, који испуњава опште услове за рад у државним органима, мора имати завршен правни факултет, положен правосудни испит и мора бити достојан јавнотужилачке функције. Наведени општи услови морају бити кумулативно испуњени, што значи да за јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, може бити изабрано само оно лице које испуњава све наведене услове. Посебни услови за избор јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца односе се на потребно радно искуство које ова лица морају да имају у правној струци након положеног правосудног испита, а у зависности од функције на коју се бирају и врсте јавног тужилаштва у које се бирају.

Везано за предлагање и избор кандидата за заменике јавних тужилаца (независно од тога да ли се бирају први пут или на сталну функцију), Законом су прописане одређене обавезе за Државно веће тужилаца ради спровођења што објективнијег и транспарентнијег поступка избора. Тако, Државно веће тужилаца има најпре обавезу да прибавља податке и мишљења о стручности, оспособљености у раду и достојности кандидата од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци, затим да обави разговор са пријављеним кандидатима и на крају да састави ранг листу кандидата на основу њихове стручности, оспособљености и достојности, а према критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности које овај орган прописује у складу са законом.

Поред ових одредаба Закона којима су уређени услови и поступак за избор односно предлагање кандидата за јавнотужилачку функцију и које се односе како на јавне тужиоце, тако и на заменике јавних тужилаца, Законом су посебно прописана основна правила за избор јавног тужиоца (члан 74. Закона), односно основна правила за избор заменика јавног тужиоца, и то како оних који се први пут бирају на ову функцију, тако и оних који се бирају за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца (члан 75. Закона). Када је реч о избору заменика јавног тужиоца који се први пут бира на ову

функцију, прво основно правило је преузето из Устава, те према њему ова лица бира Народна скупштина, на предлог Државног већа тужилаца, а њихов мандат траје три године (члан 75. став 1). Ставом 2. овог члана Закона прописана су два правила у две одвојене реченице. Прво правило је да Државно веће тужилаца Народној скупштини за свако место заменика јавног тужиоца предлаже једног кандидата (прва реченица), чиме се обезбеђује „везаност“ Народне скупштине предлогом Државног већа тужилаца чија је уставна улога да обезбеди самосталност заменика јавних тужилаца. Другом реченицом члана 75. став 2. Закона, као друго правило за избор заменика јавних тужилаца који се први пут бирају на ту функцију, прописано је да је Државно веће тужилаца, у поступку предлагања кандидата за први избор за заменика јавног тужилаштва у основном јавном тужилаштву, дужно да предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом, што у конкретном случају значи, у складу са Законом о Правосудној академији.

У погледу претходно изложеног, Уставни суд констатује да је обавеза Државног већа тужилаца, која је предвиђена другом реченицом одредбе става 2. члана 75. Закона, истоветна обавези садржаној у одредби члана 40. став 8. Закона о Правосудној академији, за коју је Уставни суд, Одлуком IУз-497/2011 од 6. фебруара 2014. године, утврдио да, заједно са одредбама ст. 9. и 11. истог члана Закона, није у сагласности са Уставом, с тим што је у Закону о Правосудној академији ова обавеза Државног већа тужилаца била подробније разрађена увођењем успеха оствареног на почетној обуци као критеријума за рангирање кандидата који се предлажу и даљим уређивањем правила у поступку предлагања, од којих је за овај уставносудски предмет од значаја одредба става 9. члана 40. Закона о Правосудној академији, којом је Државном већу тужилаца била дата могућност да предложи кандидата који испуњава опште услове за избор тек уколико међу пријављеним кандидатима нема кандидата који су завршили почетну обуку.

#### IV

Поводом уставноправних питања која су утврђена као спорна у овом уставносудском предмету, Уставни суд најпре констатује да се прописивањем обавезног налога Државном већу тужилаца да, приликом предлагања кандидата за избор заменика основног јавног тужиоца, мора предложити кандидата који је завршио почетну обуку на Правосудној академији, доводи у питање Уставом утврђен положај Државног већа тужилаца и његова Уставом и законом утврђена надлежност да, као самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (члан 153. став 1. Устава), предлаже Народној скупштини кандидате за први избор заменика јавних тужилаца (члан 165. Устава и члан 75. став 1. Закона о јавном тужилаштву). Наиме, Законом о јавном тужилаштву, којим је уређен поступак за избор, односно предлагање кандидата за избор заменика јавних тужилаца, предвиђа се да Државно веће

тужилаца, полазећи од Уставом утврђеног положаја овог органа, прописује критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, те сагласно тим критеријумима, након прибављених података и мишљења о стручности, оспособљености и достојности сваког од пријављених кандидата и обављеног разговора са њима, саставља ранг листу кандидата. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да се оспореним законским решењем ограничава надлежност Државног већа тужилаца да самостално предлаже кандидате за избор заменика основног јавног тужиоца, сагласно Законом прописаном поступку, јер је у свему везан оценом Правосудне академије о завршеној почетној обуци.

Уставни суд даље истиче да су одредбама чл. 76. и 77. Закона о јавном тужилаштву прописани општи и посебни услови за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и да завршена почетна обука у Правосудној академији није овим законом предвиђена као општи, односно посебан услов за избор носилаца јавнотужилачке функције. Наиме, према схватању Уставног суда, завршена почетна обука у Правосудној академији, по својој природи, одређеној чланом 25. Закона о Правосудној академији, може представљати само један од елемената за оцену стручности и оспособљености кандидата за обављање функције заменика основног јавног тужиоца, односно евентуално својеврстан доказ да су ови услови испуњени, али не и додатни услов за избор заменика основног јавног тужиоца. Насупрот томе, Уставни суд констатује да се управо оспореним законским решењем, којим се обавезује Државно веће тужилаца да за кандидата за први избор заменика основног јавног тужиоца предложи лице које је завршило почетну обуку, та чињеница суштински претвара у додатни услов за обављање функције заменика јавног тужиоца у основним јавним тужилаштвима, мимо општих и посебних услова прописаних одредбама чл. 76. и 77. Закона о јавном тужилаштву, односно да завршена почетна обука није само пресудна за вредновање стручности и оспособљености као општих услова за избор, већ да се претвара и у суштински опредељујући услов за доступност одређене јавнотужилачке функције, чиме се заправо потиरे и спречава адекватно вредновање осталих услова за обављање јавнотужилачке функције, који су прописани Законом о јавном тужилаштву.

Како из оспорене законске одредбе следи да је законодавац кандидату који је завршио почетну обуку на Правосудној академији дао изричиту предност приликом првог избора у односу на све друге кандидате који испуњавају Законом прописане услове за избор, али нису завршили почетну обуку у Правосудној академији, то Уставни суд оцењује да се оспореним делом одредбе члана 75. став 2. Закона крши начело забране дискриминације из члана 21. Устава и повређује Уставом зајемчено право на ступање на јавне функције под једнаким условима из члана 53. Устава. При томе, Уставни суд истиче да је начело забране дискриминације по било ком основу изричито прописано одредбом члана 82. став 6. Закона о јавном тужилаштву, и то управо приликом избора и предлагања кандидата за јавнотужилачку функцију.

Уставни суд, даље, стоји на становишту да се оспореним решењем из члана 75. став 2. Закона доводи у питање и примена одредаба члана 77. Устава које припадницима националних мањина гарантују равноправност у вођењу јавних послова, имајући у виду да је Државно веће тужилаца обавезно да предложи за заменика основног јавног тужиоца кандидате са завршеном почетном обуком у Правосудној академији, без обзира на потребу одговарајуће заступљености припадника националних мањина у основним јавним тужилаштвима у срединама са различитим националним саставом.

Коначно, за Уставни суд није спорно да стручна обука правосудних кадрова, и то не само оних лица која се припремају за вршење јавнотужилачке функције, већ и изабраних јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, доприноси подизању квалитета у обављању јавнотужилачке функције и да стога треба да буде адекватно вреднована у оквиру законом прописаних критеријума како за први избор заменика јавних тужилаца, тако и приликом избора носилаца јавнотужилачке функције за трајно обављање те функције, али Суд налази да је уставноправно неприхватљиво законско решење према коме су сва лица која нису завршила почетну обуку на Правосудној академији, самим тим, суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за заменика основног јавног тужиоца. Ово посебно када се има у виду да полазници Правосудне академије током почетне обуке првенствено обављају послове тужилачких помоћника, једнако као и тужилачки помоћници који нису „корисници“ те обуке.

## V

С обзиром на то да је Уставни суд у овом уставносудском предмету донео коначну одлуку и утврдио неуставност оспореног дела одредбе члана 75. став 2. Закона (друга реченица), Суд је оценио да су престали разлози због којих је одредио меру обуставе извршења појединачног акта или радње предузете на основу наведеног дела ове одредбе Закона. С тим у вези, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, наведену меру обуставе извршења укинуо и решио као у тачки 2. изреке.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, друга реченица члана 75. став 2. Закона о јавном тужилаштву наведеног у тачки 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

**Закон о Уставном суду**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС)**  
**– члан 58. ст. 4. и 5.**

**Одлагање објављивања одлука Уставног суда којима је утврђена несагласност општег правног акта са Уставом**

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредаба 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 Закона наведеног у изреци.

У поднетој иницијативи иницијатор, између осталог, наводи да „обзиром да је владавина права основна претпоставка Устава (по ставу 1. члана 3. Устава) и да се владавина права остварује повиновањем власти Уставу (по ставу 2. члана 3. Устава) то се не може сматрати да је сагласно Уставу да за још шест месеци од дана доношења Одлуке може да важи и примењује се било који акт који је од стране Уставног суда проглашен неуставним“. По мишљењу иницијатора, „ставом 4. члана 58. Закона о Уставном суду мења се смисао става 3. члана 168. Устава по коме неуставан акт престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у службеном гласилу“. У односу на став 5. члана 58. Закона о Уставном суду, иницијатор наводи да „и тај члан треба поништити јер он сам за себе нема смисла ако се укине став 4. члана 58. оспореног Закона“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о Уставном суду донела је Народна скупштина 24. новембра 2007. године, објављен је у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 109 од 28. новембра 2007. године, а ступио је на снагу 6. децембра 2007. године. Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тачка 2. Устава, којом је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, уставност и законитост и поступак пред судовима и другим државним органима и у одредби члана 175. став 3. Устава, којом је утврђено да се уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука уређују законом. Закон о изменама и допунама Закона о Уставном донела је Народна скупштина, на седници од 26. децембра 2011. године. Овај закон је објављен у „Службеном гласнику

Републике Србије“, број 99 од 27. децембра 2011. године, а ступио је на снагу 4. јануара 2012. године. Оспорене одредбе члана 58. ст. 4. и 5. Закона нису биле садржане у основном тексту Закона, већ су у Закон инкорпориране наведеним изменама и допунама Закона (члан 27. Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду). У Предлогу закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду који је Влада утврдила на својој седници одржаној 13. децембра 2011. године и упутила Народној скупштини на разматрање и усвајање, у Образложењу текста Предлога закона, а везано за оспорене одредбе Закона, наводи се следеће: „Чланом 27. Закона допуњује се одредба члана 58. Закона о Уставном суду, на начин да се даје овлашћење Уставном суду да одложи објављивање своје одлуке у 'Службеном гласнику Републике Србије' за највише шест месеци, како би се дала могућност доносиоцу акта који је оглашен неуставним или незаконитим да у том периоду изврши одговарајуће измене оспореног акта, чиме се спречава евентуално настајање правне празнине и штетних последица, које би могле да настану од дана објављивања одлуке Уставног суда.“

Уставом Републике Србије, између осталог, утврђено је: да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, уставност и законитост, поступак пред судовима и другим државним органима и организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 2. и 16); 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 закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу и да Уставни суд може, до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом, обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност или законитост оцењује (члан 168. ст. 3. и 4), као и да се уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука, уређују законом (члан 175. став 3).

Законом о Уставном суду прописано је уређење Уставног суда, поступак пред Уставним судом и правно дејство одлука Уставног суда (члан 1. Закона). Оспорене одредбе члана 58. ст. 4. и 5. Закона налазе се у делу Закона којим је регулисан поступак за оцену уставности и законитости општих аката и односе се на одлагање објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“. Оспореним одредбама члана 58. ст. 4. и 5. Закона прописано је: да Уставни суд може посебним решењем одложити објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, али најдуже за шест месеци од дана њеног доношења (став 4); да у случају из става 4. овог члана, Уставни суд одлуку којом је утврђено да општи акт није у сагласности са Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права или потврђеним међународним уговором, доставља доносиоцу општег акта заједно са решењем о одлагању објављивања (став 5).

Законом о Уставном суду прописано је и: да Уставни суд може у току поступка, до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног



акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност или законитост оцењује, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице (члан 56. став 1); да кад Уставни суд утврди да закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором, тај закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 58. став 1); да одредбе потврђеног међународног уговора за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом, престају да важе на начин предвиђен тим међународним уговором и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 58. став 2); да кад Уставни суд утврди да општи акт или колективни уговор није у сагласности са законом, тај општи акт или колективни уговор престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 58. став 3).

Из наведеног следи да су, сагласно одредби члана 175. став 3. Устава, питања којима је регулисан поступак пред Уставним судом уређена законом. Сагласно томе, одредбама чл. 29. до 103. Закона о Уставном суду уређена су питања која се односе на различите поступке који се воде пред Уставним судом у оквиру Уставом утврђене надлежности овог Суда и на правно дејство његових одлука које се у овим поступцима доносе. Један од најзначајнијих поступака који се води пред Уставним судом у остваривању функције заштите уставности и законитости је поступак за оцењивање уставности и законитости општих аката. Овај поступак пред Уставним судом уређен је одредбама чл. 50. до 65. Закона о Уставном суду. Као и код сваког поступка, наведеним одредбама Закона регулисана су питања која се односе на покретање и ток поступка, те правно дејство одлука Уставног суда које се у овом поступку доносе. Једно од овлашћења којима Уставни суд, као *dominus litis*, располаже у погледу тока и окончања поступка тзв. нормативне контроле општих аката, предвиђено је оспореним чланом 58. ст. 4. и 5. Закона и односи се на одлагање објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, под одређеним условима.

Уставни суд истиче да је одредбом члана 168. став 3. Устава утврђено да закон или други општи акт који није сагласан Уставу престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу, што значи да је наступање правних последица одлуке Уставног суда директно везано за објављивање одлуке Уставног суда у службеном гласилу. При томе, одлагање објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ није у Закон уведено као обавеза Суда, већ само као дискрециони инструмент, односно процесна могућност заснована на одредби члана 175. став 3. Устава којом је утврђено да се поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука уређују законом.

Уставни суд истиче да Суд у сваком конкретно одређеном уставносудском спору одлучује о евентуалној примени процесних института (овлашћења) из оспореног члана 58. ст. 4. и 5. Закона о Уставном суду, и то на тај начин што првенствено цени правне последице које настају у правном поретку Републике Србије престанком важења одредаба одређеног општег акта за које је Суд утврдио да нису сагласне Уставу или закону. У том смислу, а ради извршавања своје уставне обавезе из члана 166. став 1. Устава да штити уставности и законитост и људска и мањинска права и слободе, Уставни суд у сваком индивидуалном уставносудском спору цени да ли ће престанак важења одређеног општег аката или његових одредаба довести до стварања правне празнине у регулисању друштвених односа услед престанка важења таквог акта, након доношења одлуке Уставног суда и њеног објављивања у службеном гласилу и да ли настанак те правне празнине може произвести значајне штетне последице по уставност и законитост, односно да ли штетне последице које би настале услед стварања такве правне празнине у правном поретку Републике Србије могу у значајнијој мери угрозити остваривање уставности и законитости, а првенствено Уставом зајемчених права и слобода грађана. При томе, циљ законом установљених процесних института из оспореног члана 58. ст. 4. и 5. Закона о Уставном суду није да се „продужи живот“ општем акту за који је Суд утврдио да није сагласан Уставу или закону, већ да се пружи могућност доносиоцу тог општег аката да својим деловањем спречи настанак правне празнине у правном поретку Републике Србије у одређеном року, кроз доношење новог општег аката или кроз усвајање његових измена и допуна, а полазећи од ставова и правних схватања Уставног суда изнетих у одлуци чије се објављивање одлаже. Такође, одлагање објављивања одлуке Суда није законом утврђено на рок од шест месеци, већ је прописано да овај рок може најдуже трајати шест месеци, зависно од околности конкретног уставносудског спора (Суд у сваком поједином уставносудском спору цени комплексност и значај друштвених односа који захтевају поновно уређивање, положај доносиоца општег акта у правном систему Републике Србије и сложеност поступка доношења општег аката – нпр. доношење општих аката од стране законодавне власти по природи ствари, због вишефазног поступка, захтева дужи временски период у односу на доношење општих аката од стране извршне власти). Уставни суд констатује да стварање правне празнине у правном поретку Републике Србије услед тога што одређени друштвени односи нису уређени или су уређени непотпуно и противречно, може створити врло озбиљне штетне последице у остваривању уставности и законитости, што је Уставни суд дужан не само да цени већ и да у оквиру својих овлашћења покуша да спречи у сваком текућем уставносудском поступку, а нарочито имајући у виду да формално утврђење неуставности или незаконитости неког општег правног акта није, само по себи, сврха и циљ деловања Уставног суда. Могућност правовременог поступања доносиоца општег акта у случају примене правног института из члана 58. став 4. Закона, предвиђена

је одредбом оспореног става 5. члана 58. Закона, јер је истим прописано да Уставни суд одлуку којом је утврђено да општи акт није у сагласности са Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права или потврђеним међународним уговором, доставља доносиоцу општег акта заједно са решењем о одлагању објављивања. Наиме, доносиоцу општег акта се одлука доставља заједно са решењем о одлагању објављивања, а пре њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, управо да би у остављеном року својим деловањем (доношењем новог општег акта или доношењем измена и допуна општег акта који садржи неуставне или незаконите одредбе) могао да обезбеди заштиту уставности и законитости и остваривање људских и мањинских права и слобода, а не да би у остављеном року из решења о одлагању објављивања одлуке Уставног суда и даље „несметано“ примењивао одредбе општег акта за које је Уставни суд утврдио да нису сагласне Уставу или закону. При томе, примена ових законских процесних института не онемогућава, нити доводи у питање остваривање права и правних интереса оштећених правних субјеката, као ни начин остваривања њихових права прописан одредбама чл. 60. и 61. Закона о Уставном суду.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да је законом прописана могућност одлагања објављивања одлуке Уставног суда ради отклањања уочених неуставности и незаконитости непосредно у функцији остваривања заштите уставности и законитости из члана 166. Устава, а не да је у супротности са овим чланом Устава.

На основу свега изреченог, Уставни суд је стао на становиште да је оспореним одредбама члана 58. ст. 4. и 5. Закона, сагласно члану 175. став 3. Устава, уређено одлагање објављивања одлуке Уставног суда, јер се ради о законској материји, тј. о једној радњи у поступку пред Уставним судом и да се овом процесном радњом омогућава заштита уставности и законитости, као и људских и мањинских права и слобода, а што и јесу основни задаци Уставног суда, као самосталног и независног државног органа у смислу члана 166. Устава.

Како Уставни суд налази да поднетом иницијативом нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона о Уставном суду, то Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, налази да је иницијатива неприхватљива.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона, јер је донео коначну одлуку у овој правној ствари.

Сагласно изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

\* Поводом Решења ИУз-934/2012 од 12. јуна 2014. године судија Уставног суда др Боса Ненадић издвојила је мишљење у односу на образложење, које је објављено заједно са овим решењем у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 136/14, а објављује се и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:

### ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету ИУз-934/2012

На седници Уставног суда од 12. јуна 2014. године, у предмету ИУз-934/2012, донето је Решење којим је одбачена иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС). Са диспозитивом Решења смо се сагласили, јер и по нашем мишљењу, поднетом иницијативом нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона о Уставном суду (у даљем тексту: Закон). Међутим, залагали смо се да образложење Решења буде садржајније, јер правни ставови изражени у образложењима уставносудских одлука, како је то у литератури поодавно записано, „имају сопствену тежину у успостављању уставности и законитости“ коју им даје не само ауторитет уставног суда, већ и „снага њихове убедљивости“.<sup>16</sup> Одлуку у предмету ИУз-934/2012 сматрали смо изузетно важном, не само због тога што се ради о одлуци Уставног суда у „сопственој ствари“<sup>17</sup> већ, пре свега, због реалне потребе за подробнијим уставносудским тумачењем (па и оценом) уставних и законских решења о својствима и дејству одлука Уставног суда – тумачењем које ће, поред осталог, бити засновано и на јасно исказаној и развијеној доктрини Суда о дејству уставносудских одлука *pro futuro* и у нашем правном поретку.

За обухватније и садржајније образложење одлуке Уставног суда у предмету ИУз-934/2012 залагали смо се из више разлога: прво, што је Устав само на

16 У уставноправној теорији и пракси задуго је доминирало становиште да општеобавезно дејство има само објављена одлука уставног суда и то њен диспозитив. Упор. Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1978, 785, Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2012, 568. и Д. Стојановић, *Уставно право*, Ниш, 2013, 467. Међутим, у савременом уставном праву преовлађује становиште да је обавезан не само диспозитив одлуке уставног суда већ и правни ставови (правна становишта) уставног суда изнети у образложењу његових одлука. У том правцу се изричито изјаснио и Уставни суд Србије у својим одлукама (вид. нпр. Одлуку Суда Уж-224/2013). J. C. Beguin, *Le controle de la constitutionnalite des lois en RFA*, Paris, 1982, 190, D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, 2001, 162, K. Schlaich, *Procedures et techniques de protection des droits fondamentaux – Tribunal constitutionnel federal allemand*, *Revue internationale de droit compare*, 2, 1981, 381, V. Čok, *Vrste i dejstvo odluka ustavnih sudova*, Београд, 1972, 41; Б. Ненадић, *О неким аспектима односа уставних и редовних судова, Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Београд, 2013, 77, Т. Маринковић, *Интерпретативне одлуке уставних судова, Уставни суд Србије – у сусрет новом Уставу*, Београд, 2004, 261.

17 Предмет ИУз-934/2012 је један од шест до сада формираних предмета за оцену уставности појединих одредаба важећег Закона о Уставном суду (ИУз-252/2009, ИУз-526/2010, ИУз-186/2011, ИУз-6/2012, ИУз-97/2012).

нивоу начела определио својства уставносудских одлука и њихово дејство, али не и садржину ових својстава (члан 166. став 2); друго, што је уставотворац изричито определио само моменат отпочињања дејства одлука донетих у поступку нормативне контроле; треће, што је одредба члана 168. став 3. Устава према којој „закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу“ доста ограничавајућа за законодавца, а одредба члана 169. став 3. Устава према којој одлука Суда о неуставности закона „донета пре његовог проглашења, ступа на снагу даном проглашења закона“ упитна, јер са своје стране увелико обесмишљава претходну контролу у нашој уставној стварности;<sup>18</sup> четврто, што Устав изричито не предвиђа могућност одлагања дејства уставносудских одлука од стране Уставног суда, већ Суд до те могућности долази „на мала врата“, тј. кроз одлагање објављивања својих одлука у службеном гласилу; пето, што је институт одлагања објављивања одлука Уставног суда, у наш правни поредак уведен као *materia legis* не тако давно – изменама Закона 2011, и то управо оспореним одредбама члан 58. Закона; шесто, да је Венецијанска комисија, изјашњавајући се о овом законском решењу констатовала, поред осталог, да се ради о „необичном решењу које може бити прихваћено као прелазна мера“;<sup>19</sup> седмо, што је законодавац питање одлагања објављивања одлука Уставног суда донетих у поступку накнадне нормативне контроле уставности уредио доста штуро (са две, односно три норме);<sup>20</sup> осмо, што Пословник о раду Уставног суда не садржи

18 У поступку априорне (претходне, превентивне) контроле, питање отпочињања дејства уставносудске одлуке у принципу није тако спорно, јер утврђујућа одлука уставног суда донета у овом поступку спречава ступање оспореног акта, односно правне норме на снагу. Одступање од овог општеприхваћеног становишта представља члан 169. став 3. Устава РС. Опширније Б. Ненадић, „Претходна контрола уставности закона“, Правна ријеч, 14/2008, Бања Лука, 65–85.

19 Изјашњавајући се о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о УС (2011), а тиме и о решењима садржаним у одредбама ст. 4. и 5. члана 58. Закона, Комисија је, поред осталог, констатовала:

„42. .... У демократској држави владавине права, одлуке УС треба да буду објављене у најкраћем могућем року, у циљу информисања грађана о њиховим правима, онако како је утврдио Суд.

43. Члан 168.3 Устава предвиђа да закони и други општи акти који нису у сагласности са Уставом или законом престају да важе даном објављивања одлуке УС у службеном гласилу. Ово ригидно правило не дозвољава Суду да одложи ступање на снагу поништавања закона или општег акта. То може да доведе до правне празнине и правне несигурности. Други уставни судови имају могућност да одреде одлагање током којег закон или општи акт остају на снази и током којег законодавац може да донесе нови закон или акт у складу са уставом.

44. .... да су аутори измена Закона покушали да превазиђу овај проблем дозвољавањем УС да одложи објављивање своје одлуке у службеном гласнику до шест месеци „посебним решењем“ Суда. Међутим, ово не би значило да би одлука остала тајна. Суд ће своју одлуку одмах објавити на свом веб-сајту.

45. Решење предвиђено у члану 25. Амандмана (мисли се на одредбе члана 58. ст. 4. и 5. – Б. Н) свакако је неуобичајено, али може бити прихватљиво као прелазна мера, с обзиром на ограничења која намеће Устав. Међутим, Комисија препоручује измену члана 168. 3. Устава, како би се УС омогућило да одложи датум ступања на снагу његових одлука.“ Вид. Мишљење Венецијанске комисије, број 647/2011, усвојено на 89. пленарној седници 16–17. децембра 2011. године.

20 Питање је постоји ли могућност да се одложи објављивање одлуке о оцени уставности међународног уговора (која се такође доноси у поступку нормативне контроле).



ближе одредбе о поступању Уставног суда по основу члана 58. ст. 4. и 5. Закона; девето, што је институт одлагања објављивања требало сагледати и у контексту сличних уставноправних института, који на основу Устава и Закона стоје на располагању Суду у поступку уставносудске контроле (као што су нпр. привремене мере из члана 168. став 4. Устава, институт застоја из члана 55. Закона и сл.), укључив и могућност њихове примене у истом уставносудском поступку; десето, што досадашња пракса Суда захтева брижљиву анализу у погледу доследне и уједначене примене оспорених законских решења, јер је у њиховој примени понекад било и неуједначеног поступања Суда, односно боље речено, за поједине судије упитног (о чему говоре и издвојена мишљења судија).<sup>21</sup>

## I

Спорно питање које је иницијатор поставио пред Уставни суд у предмету ИУз-934/2012, у суштини се односило на то да ли се може сматрати да је одредба члана 58. став 4. Закона „којом је прописано да се за још шест месеци од дана доношења одлуке Уставног суда може продужити да важи и примењује било који акт који је од стране Уставног суда проглашен неуставним“ сагласна члану 3. ст 1. и 2. Устава, те да ли се „овом одредбом мења смисао става 3. члана 168. Устава, по коме неуставан акт престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу“. У односу на став 5. члана 58. Закона, иницијатор је предложио да и тај став „треба поништити јер он сам за себе нема смисла ако се укине став 4. члана 58. оспореног Закона“. Но, у образложењу Решења ИУз-934/2012 у суштини је изостала оцена навода из иницијативе у којој се тврди да су одредбе члана 58. ст. 4. и 5. Закона у нескладу са одредбама члана 3. ст. 1. и 2. и члана 168. став 3. Устава. Наиме, уместо изричитог одговора Суда на спорна питања, Суд налази да одредбе ст. 4. и 5. члана 58. Закона нису несагласне члану 166. Устава и констатује „да је законом прописана могућност одлагања објављивања одлуке Уставног суда ради отклањања уочених неуставности и незаконитости (с тим да неуставност није само уочена, већ и утврђена – Б. Н.) непосредно у функцији остваривања заштите уставности и законитости из члана 166. Устава, а не да је у супротности са овим чланом Устава“, а потом Суд стаје на становиште да је оспореним одредбама Закона, „сагласно члану 175. став 3. Устава уређено одлагање објављивања одлуке Уставног суда, јер се ради о законској материји, тј. о једној радњи у поступку пред Уставним судом и да се овом процесном радњом омогућава заштита уставности и законитости, као и људских и мањинских права и слобода, а што и јесу основни задаци Уставног суда, као самосталног и независног државног органа у смислу члана 166. Устава.“

Дакле, како Суд није стао на становиште да је иницијатива очигледно неоснована (неутемељена) и да је из тог разлога Мало веће Суда сагласно

21 Вид. заједничко издвојено мишљење на Решење ИУо-870/2012 од 30. јануара 2014. („Службени гласник РС“, број 28/14). Издвојена мишљења учињена су и у односу на решења о одлагању објављивања одлука у предметима ИУо-222/2013 и ИУо-225/2013.



Закону одбаци (а по нашем мишљењу и то се могло учинити), укључивање Великог већа и Суда у пленуму у одлучивање у овом предмету, те улажење Суда у тумачење и анализу оспорених одредаба Закона тражило је и шири приступ. Одлуке Суда донете на основу члана 58. ст 4. и 5. Закона, уз своју правну димензију имају и важну друштвену и политичку суштину. Решавање овог уставног спора, захтевало је од Суда, по нашем мишљењу, да институт одлагања дејства одлука Уставног суда, сагледа имајући у виду целину одредаба Устава које се непосредно или посредно односе на својства одлука Уставног суда, њихову природу и дејство, укључив и моменат отпочињања њиховог правног дејства, а не само у односу на решења из чл. 166. и 175. Устава<sup>22</sup> – водећи при томе посебно рачуна и о (не)постојању уставноправних и других претпоставки за делотворност оспорених одредаба Закона у уставноправној стварности. Стога је уставносудска анализа у овом предмету морала бити садржајнија (па у неким деловима и прецизнија),<sup>23</sup> а посебно када је у питању правна природа (форма и садржина) и домет одлуке Уставног суда о одлагању објављивања утврђујуће одлуке (а коју Суд сагласно одредби члана 58. Закона доноси у форми „посебног решења“).<sup>24</sup> Суд се у суштини задржао на сагледавању формалноправног (процесног) аспекта одредаба члана 58. ст. 4 и 5. Закона, тврдећи тако у образложењу Решења да се у оспореним одредбама Закона ради о „процесној радњи“, односно „једној радњи у поступку пред Уставним судом“, потом да је у питању „процесни институт“, „процесно овлашћење“, односно „процесна могућност заснована на одредби члана 175. став 3. Устава“ и сл.

## II

Наша намера није да у овом издвојеном мишљењу пишемо „ново“ образложење одлуке – Решења Суда у предмету IUз-934/2012, већ само да укажемо на значај и сложеност питања „одложеног укидања неуставног

22 Пре свега, мислимо на одредбе члана 168. ст. 3. и 4. (које се односе на дејство објављивања одлука Уставног суда и на тзв. привремене мере Суда), члана 169. став 3. (које се односе на „ступање на снагу“ одлука Уставног суда донетих у поступку претходне контроле) и члана 171. Устава (према коме је „свако дужан да поштује и извршава одлуке Уставног суда“, те да Суд „својом одлуком уређује начин њеног извршења, кад је то потребно“).

23 Уз то, чини нам се да сврха ових одредаба у образложењу Решења није увек одређивана у складу са Уставом. Вид. поред осталог, оцену Суда о томе да сврха оспорених решења није у томе да би доносилац и даље „несметано“ примењивао одредбе општег аката за које је Уставни суд утврдио да нису сагласне Уставу или закону... „већ да штити уставност и законитост и остваривање људских и мањинских права...“ Упитна је и оцена да „... примена ових законских процесних института не онемогућава, нити доводи у питање остваривање права и правних интереса оштећених правних субјеката, као ни начин остваривања њихових права прописан одредбама чл. 60. и 61. Закона о Уставном суду“. Вид. став 8. Образложења.

24 Суд је тако одступио од одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона у Одлуци IUо-360/2009 од 5. децембра 2013. У диспозитиву ове одлуке је у тачки 1 утврђена несагласност са Уставом великог броја одредаба Статута АП Војводине; у тачки 2. одбијен је предлог за утврђивање неуставности појединих одредаба Статута, док је у тачки 3 Одлуке (значи без доношења „посебног решења“) одложено њено објављивање у „Службеном гласнику РС“ за шест месеци. У образложењу Одлуке стоје и разлози за одлагање њеног објављивања. Наравно, стоји и питање зашто се законодавац определио за „посебно решење“, а не да одлука о одлагању објављивања буде саставни део одлуке чије се објављивање одлаже.

права“. Бројна су питања (теоријске и практичне) природе која се отварају у вези са значењем и применом одредбама ст. 4. и 5. члана 58. Закона, тј. опредељивањем момента отпочињања дејства уставносудских одлука *pro futuro*, у условима постојања доста строге уставне норме из члана 168. став 3. Устава, чију измену препоручује и Венецијанска комисија „како би се Уставном суду омогућило да одлучује о датуму ступања на снагу своје одлуке“. Ради се дакле, о уставној норми која је врло ограничавајућа за законодавно моделирање дејства одлука Уставног суда *pro futuro*, без обзира на одредбу члана 175. став 3. Устава, којом је законодавац изричито овлашћен да уреди „правно дејство одлука Уставног суда“.

### III

Теорија и уставна пракса су се од самог увођења централизоване контроле уставности колебале о својствима и правном дејству одлука уставних судова. Данас се то питање увелико сматра апсолвираним, али не и питање момента отпочињања дејства утврђујуће одлуке уставног суда, тј. питање да ли дејство ових одлука везати за моменат њиховог доношења, односно објављивања (*ex nunc*), или дејство уставносудских одлука треба проширити унатраг (*ex tunc*), тако да делује ретроактивно, тј. од дана ступања на снагу закона који је био предмет уставносудске контроле, или пак ова одлука треба да делује проспективно (*pro futuro*). Дакле, одговор на питање да ли треба раздвајати моменат утврђења неуставности од момента отпочињања дејства мериторне одлуке уставног суда је изузетно важно, управо због последица по правни поредак једног или другог решења.<sup>25</sup>

Иако је у упоредној уставној пракси најраспрострањеније решење према којем одлуке уставних судова делују за убудуће, тј. од тренутка њиховог доношења и објављивања,<sup>26</sup> оно није искључило ни могућност временског прилагођавања њиховог дејства (*modulation des effets*) како би се одговорило специфичним потребама конкретног случаја. Тако су, с једне стране, увођени одређени елементи ретроактивног дејства уставносудских одлука, а с друге стране, су се шириле појаве проспективне корекције – изражене у виду одлагања дејства одлуке уставног суда, односно прилагођавања дејства одлуке *pro futuro* његовим везивањем за одређени тренутак у будућности. Прилагођавање дејства уставносудске одлуке *pro futuro* јавило се као алтернатива простом укидању (*abrogation simple*) законске или друге правне норме. Подсетићемо да су модалитети дејства уставносудских одлука *pro futuro* различити, али би се они у савременој уставној пракси могли свести на два основна облика: а) наступајуће укидање (*abrogation survenue*);

25 Присталице дејства одлуке *ex nunc* истичу разлоге правне сигурности и очувања ауторитета закона, док се дејство одлуке *ex tunc* брани начелом правичности и потребом за строгим уставношћу (законитошћу). Вид. V. Čok, *Vrste i dejstvo odluka ustavnih sudova*, Beograd 1972, 63–64; P. Марковић, 570–571.

26 У групу земаља у којима је изричито прихваћено начело *ex nunc*, тј. у којима дејство одлука уставног суда отпочиње након њиховог службеног објављивања спадају: Италија (члан 136. Устава), Шпанија (члан 164. Устава), Црна Гора (члан 152. став 1. Устава), Македонија (члан 79. Судског пословника) и др.

δ) одложно укидање (*abrogation différée*).<sup>27</sup> Код одложеног укидања (које је очито било инспирација и за нашег законодавца) за спорну норму се већ у тренутку одлучивања утврђује да је неуставна (незаконита), али се њено укидање одлаже за датум који уставни суд одреди. Поменућемо да је најстарији европски Уставни суд врло рано, на темељу члана 140. став. 5. Савезног уставног закона Аустрије, почео да прибегава одлагању дејства својих одлука, редовно подсећајући надлежне органе да то чини управо да би им дао могућност да ускладе дати пропис са уставом пре него што укидање ступи на снагу.<sup>28</sup> Слично решење садржано је и у одредбама члана 62. Устава Француске; члана 161. Устава Словеније; члана 55. Уставног Закона о УС Хрватске; чл. 57. и 58. Закона о УС Чешке, члана 61. Правила УС БиХ и др. Особена решења о одложном дејству одлука срећемо и у уставној пракси Румуније (члан 147. Устава) и Словачке (члан 125. Устава).<sup>29</sup>

## V

Касаторно дејство утврђујућих одлука Уставног суда Србије, следи из одредбе члана 168. став 3. Устава и оно настаје (почиње) од дана њиховог објављивања у службеном гласилу.<sup>30</sup> Од тог дана закон или други општи акти, односно њихове поједине одредбе за које је утврђено да нису сагласне Уставу, престају да важе независно од момента утврђивања неуставности. Уставни суд, изричито не укида ни закон, односно други општи акт, нити њихове поједине одредбе, као последицу утврђења њихове неуставности. Дакле, за разлику од праксе уставних судова који у диспозитиву одлука изричито укидају неуставне одредбе (то данас чине и поједини уставни судови земаља насталих на територији бивше СФРЈ), Уставни суд, у диспозитиву одлуке изричито констатује само чињеницу неуставности, али се не изјашњава о

27 Вид. X. Magnon, „La modulation des effets dans le temps des décisions du juge constitutionnel“, *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXVII, 2012, 561, наведено према Т. Маринковић, Дејство одлука Уставног суда, Улога и значај Уставног суда у обезбеђивању владавине права, 290–310.

28 И Ш. Ајзенман, указујући на решење члана 140. став 5. Савезног Уставног закона Аустрије, према коме „Одлука о укидању закона који је проглашен неуставним ступа на снагу по истеку дана објављивања, ако Суд не одреди други рок за укидање“, тј. према којем УС у суштини може да одреди рок, до којег касирана норма наставља да производи дејство, објашњава ово „одложено укидање“ чињеницом да је законодавство сложен поступак, који захтева време током којег могу настати штетне друштвене последице због празнине коју касација ствара у правном поретку. Вид. Ch. Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris 1986, 227–228.

29 Поред поменутих земаља на решење по коме уставни судови имају могућност да одложе дејство своје одлуке наилазимо и у уставној пракси Белгије, Мађарске, Азербејџана, Летоније, Литваније, Пољске, Јужне Африке и Швајцарске. Вид. *Etude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle – Adoptée par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière* (Venise, 17–18 décembre 2010), 198. и *Les décisions des cours constitutionnelle et des instances équivalentes et leur exécution*, Rapport adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, lors de sa 46e session plénière, Venise, 9–10 mars 2001, 13.

30 Објављивањем одлуке уставног суда се изражава „њен карактер *actus-a contrarius-a*“ (Р. Марковић): укинати закон или други пропис су уведени у позитивноправни поредак њиховим објављивањем у службеном гласилу; укидајућа одлука уставног суда их из њега уклања, као што би их „укинуо“ – ставио ван снаге орган који их је донео.

касаторном дејству одлуке, већ то чини у образложењу одлуке. Суд у посебној, по правилу, последњој тачки (или ставу) образложења тако говори: „да даном објављивања ове одлуке у ‘Службеном гласнику РС’, престаје да важи закон (или други општи акт, односно поједине њихове одредбе – Б. Н.) наведен у изреци“. При томе, Суд се увек изричито позива на одредбу члана 168. став 3. Устава.<sup>31</sup>

Имајући у виду одредбу члана 168. став 3. Устава многи сматрају, да Устав говори само о дејству утврђујућих одлука Уставног суда за убудуће, тј. *ex nunc*. Но, то се само у начелу и *prima facie* чини тачним. Уређујући „правно дејство“ одлука Уставног суда, законодавац је извршио „додатна моделирања“ принципа из члана 168. став 3. Устава. Наиме, у зависности од врсте и природе уставног спора, законодавац је у одредбама чл. 58. до 61. Закона предвидео одређене модалитете дејства одлука Уставног суда. Отуда и оцена (V. Ђок, Т. Маринковић), да је законодавац уређујући дејство (и извршење) одлука Суда у неколико кориговао, а „понекад чини се и заменио“ *ex nunc* дејство одлука Уставног суда, увођењем одређених елемената ретро-активног дејства – дејства *ex tunc* односно одређених елемената дејства *pro futuro*. Наш законодавац се у принципу није посебно бавио модалитетима „ступања на снагу“ одлука Уставног суда *pro futuro*, а у пословницима о раду Суда стајале су одредбе према којима је Суд био дужан да своју одлуку достави службеном гласнику на објављивање у прописаном року (нпр. до 30 дана од дана доношења).<sup>32</sup> Тако, Уставни суд, ни по Закону из 2007. није располагао изричитим овлашћењем да може да одложи објављивање својих одлука.<sup>33</sup> То овлашћење Суд стиче са изменама закона 2011. године – управо уношењем оспорених одредаба члана 58. у Закон. Уз позив на текст образложења Предлога закона, разлог уношења ових решења Суд, с правом превасходно налази у потреби избегавања настајања правних празнина, до којих, по правилу, долази простим укидањем неуставне норме (вид. став 3. образложења Решења). Но, да ли се страх од правних празнина (*horror vacui*) може сматрати јединим разлогом, због којег је Уставном суду дата могућност да одложи објављивање своје одлуке, и тиме, на посредан начин, одреди и моменат отпочињања њеног дејства. Пракса говори, да је Суд не ретко прибегавао одлагању објављивања и одлука којима је утврђивана формалноправна неуставност правних аката у целини (најчешће уредби и других подзаконских прописа), јер су их доносили ненадлежни органи задирући у

31 Вид. нпр. Одлуку УЗ-361/2012 и Одлуку УО-38/2013 објављене у „Службеном гласнику РС“, број 126/14.

32 Вид. нпр. члан 88. Пословника о раду УС од 2008. („Службени гласник РС“, број 24/08). У пракси је овај рок у принципу поштован, али је било и одређених одступања, па су поједине одлуке Суда достављане службеном гласнику са значајним закашњењем (нпр. одлуке чија су образложења захтевала значајну редакцију након расправе на седници Суда, али и одлуке са значајном политичком тежином), због страха од настанка правних празнина, али и из других разлога. Међутим, 2013. године, ово решење је промењено, и у члану 93. Пословника о раду УС („Службени гласник РС“, број 103/13) утврђено је да Суд то чини „по правилу у року од 30 дана“.

33 Законодавац из 1990. године такође није познавао могућност одлагања објављивања одлука УС.

надлежност других органа (понајприје законодавца) или неуставност аката који су установљавали нова права (*ius novum*), односно боље речено који су „привремено“ уређивали одређене односе или су уређивали питања која до тада нису уопште била предмет правног уређења (те њиховим укидањем у суштини правна празнина не би ни настајала).<sup>34</sup>

## VI

Судећи по броју до сада донетих решења о одлагању објављивања утврђујућих одлука Суда, чини се да Уставни суд није тако обузет страхом од правних празнина. Од ступања на снагу оспорених одредаба члана 58. Закона до половине 2014. године Суд је 15 пута одложио објављивање својих утврђујућих одлука (од тога шест пута је одложено објављивање одлука о неуставности закона, а девет пута одлука о неуставности појединих подзаконских аката).<sup>35</sup> Када је у питању дужина рока, на који је Уставни суд до сада одлагао објављивање својих одлука, треба констатовати да је тај рок, по правилу, износио шест месеци (а што је и максимално Законом допуштен рок),<sup>36</sup> независно о ком акту се радило,<sup>37</sup> мада би се из образложења Решења могао стећи и другачији утисак.<sup>38</sup> Наиме, у образложењу Решења ИУз-934/2012 стоји да је Суд у сваком индивидуалном спору цени разлоге за примену одредаба члана 58. Закона (вид. став 8. Образложења), али то се и не да увек закључити из текста образложења до сада донетих решења о одлагању, јер су она, по правилу, истоветна, односно по својој садржини доста

34 Вид., примера ради, случај укинуге Уредбе којом су била уређене питања девизне штедње грађана положене код Југо банке АД Косовска Митровица у предмету ИУо-107/2009.

35 О томе најбоље сведочи податак да је Суд у наведеном периоду донео 169. тзв. касаторних одлука.

36 Време на које уставни судови могу одлагати почетак дејства својих одлука је различито опредељено у упоредној пракси. На пример, у Француској, Азербејџану, БиХ и Хрватској тај рок није прописан, већ о његовој дужини одлучује сам уставни суд, док је нпр. у Аустрији, Словенији, Словачкој и Румунији тај рок прописан и износи: 45. дана; шест месеци; годину дана; 18 месеци од дана доношења одлуке.

37 Ако се изузме рок одлагања објављивања Одлуке ИУо-855/2010, који је био нешто краћи од шест месеци, Суд је само у још једном случају иницијално одредио рок од четири месеца, али је на захтев доносиоца тај рок продужио на шест месеци. Вид. Одлуку у предмету ИУз-252/2002 од 26. децембра 2013, којом је утврдио да одредбе чл. 13. до 15. Закона о Безбедносно информативној агенцији („Службени гласник РС“, број 42/02) нису у сагласности са Уставом, и Решење о одлагању њеног објављивања за четири месеца. Када је Народна скупштина 29. јануара 2014. обавестила УС да у року који је Суд оставио „нови законски текст и поред свих напора неће моћи бити изгласан у Скупштини, посебно из разлога што је у међувремену Скупштина распуштена и расписани избори за народне посланике....“ УС је на седници од 27. фебруара 2014. донео Решење којим је заменио Решење од 26. децембра 2013. и одложио објављивање и ове одлуке за шест месеци. С обзиром на природу (карактер) и дејство ових решења намеће нам се и питање да ли је УС требало у раније донетом решењу само да замени реч „четири“ речју „шест“, или да након више од два месеца донесе ново решење којим замењује првобитно решење у целини.

38 Вид. став 8. образложења Решења, у коме стоји да је Суд у сваком поједином уставносудском спору ценио „комплексност и значај друштвених односа који захтевају поновно уређивање, положај доносиоца општег акта у правном систему РС и сложеност поступка доношења општег акта – нпр. доношење општих аката од стране законодавне власти по природи ствари, због вишефазног поступка, захтева дужи временски период у односу на доношење општих аката од стране извршне власти...“.



формализована.<sup>39</sup> Иначе, и у вези са садржином образложења ових решења у Суду су се износила два мишљења: једно, које сматра да је Суду остављено на вољу (диспозицију) да као *dominus litis* увек може да одложи објављивање своје одлуке без посебног (специјалног) образложења, кад оцени да је то неопходно, јер је по Закону то његово процесно и дискреционо овлашћење; и друго, које заступа и аутор овог издвојеног мишљења, да би Суд у поступку доношења решења о одлагању морао посебно да утврђује постојање конкретних разлога за одлагање објављивања утврђујуће одлуке и да те разлоге понаособ наведе у образложењу решења, као и евентуалне штетне последице због којих је нужно одложити објављивање утврђујуће одлуке Суда.

Када се сагледава институт одложеног укидања тако како је опредељен у нашем правном поретку, тада се у вези са изреком и образложењем одлуке чије је објављивање одложено, поставља једно, на први поглед, номотехничко питање, мада је оно суштинско, јер најбоље илуструје недовршеност, па и противречност института одлагања наступања касаторног дејства одлука Уставног суда. То је питање: да ли је ваљана изрека и образложење објављене одлуке Суда у којој стоји да је одређени закон или други акт несагласан са Уставом и да престаје да важи даном објављивања уставносудске одлуке,<sup>40</sup> у ситуацији када је доносилац неуставног акта у остављеном року, усагласио тај акт са Уставом, тј. када је акт који је био предмет уставносудске оцене већ престао да важи (изричито или прећутно). Формално правно гледано такви акти, односно поједине њихове одредбе „престају да важе два пута“. Ту би се дакле, очигледно радило о оцени уставности акта у време важења – тј. акта који је у моменту објављивања одлуке Уставног суда већ престао да важи (а што се ни из изреке, а ни образложења објављене уставносудске одлуке не види).

39 Тако се у образложењу ових решења најпре, парафразирају одредбе Устава (члан 168. став 3) и Закона (члан 58), а потом, по правилу, следи формулација која гласи: „... имајући у виду правне последице престанка важења оспорене одредбе Закона ... које наступају након објављивања одлуке Уставног суда ..., Суд је оценио да има основа да се, истовремено са доношењем ове одлуке њено објављивање у 'Службеном гласнику РС', одложи за шест месеци, како би се надлежном доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да у том року питања која су тим актом била уређена, уреди на начин који је сагласан Уставу (и потврђеном међународном уговору)“. Вид. нпр. Решење ИУо-1177/2010 од 23. фебруара 2012. године, ИУл-54/2009 од 29. марта 2012, ИУ-53/2006. од 19. јуна 2012, ИУз-295/2009 од 6. децембра 2012, ИУо-855/2010 од 13. јануара 2013, ИУз-147/2012 од 21. фебруара 2013, ИУз-27/2009 од 21. марта 2013, ИУо-330/2012 од 25. априла 2013, ИУп-107/2009 од 23. маја 2013.

40 Примера ради, тако је УС на седници 14. новембра 2013. године у предмету ИУз-95/2013, донео Решење којим је за шест месеци тј. до 14. маја 2014. одложено објављивање Одлуке којом је утврдио да одредба чл. 20ж став 1. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01,... и 119/12) није у сагласности са Уставом. Народна скупштина је 12. маја 2014. изменила члан 20ж Закона у целини. Закон је објављен истог дана у „Службеном гласнику РС“, број 51/14, а ступио је на снагу 13. маја 2014. Даном ступања на снагу овог закона престала је да важи и одредба члана 20ж став 1. Но, Суд је 15 маја, 2014, тј. по истеку шест месеци од дана доношења Одлуке у предмету ИУз-95/2013, објавио ову своју одлуку ИУз-95/2013 („Службени гласник РС“, број 52/14), којом је утврђено „да одредба члана 20ж став 1. Закона о приватизацији ... није у сагласности са Уставом“. Такође, у образложењу Одлуке (у последњем ставу) стоји текст који гласи: „на основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 20ж став 1. Закона о приватизацији наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику РС“.



## VII

Како у досадашњој пракси Уставни суд није утврдио посебне ставове о критеријума и условима за примену одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона, чини нам се да је одлучивање Суда у предмету IУз- 934/2012, била прилика да се то учини. Ти ставови су, пре свега, неопходни самом Уставном суду, ради уједначеног и конзистентног поступања, јер друштвени миље у коме Суд одлучује о одлагању почетка дејства својих утврђујућих одлука, може значајно утицати на опредељивање Суда.

Наиме, у примени оспорених одредаба члана 58. Закона, пред Уставним судом се у сваком предмету поставља особен задатак „вагања“ и изналажења правог баланса између обезбеђења владавине права, тј. ефикасне заштите принципа уставности и правичности (кроз неодложно уклањање неуставних норми из правног поретка), с једне стране, а с друге, обезбеђивања принципа правне сигурности и очувања ауторитета закона (кроз одлагање касације неуставних правних норми). Изналажење баланса између ова два важна легитимна циља ради доношења одлуке о томе да ли, када и колико дуго „продужавати живот“ неуставној норми, није само ствар уставносудске политике. У овим одлукама се очигледно преламају право и политика, односно уставна контрола и законодавна (нормативна) функција.<sup>41</sup> Суд у суштини овде напушта чисто правни терен и *volens volens* се приближава „политичкој сфери у којој важе другачија правила игре“, пре свега, критерији целисходности и сврсисходности, што је нарочито осетљиво и деликатно подручје за уставно судство. Отуда Суд лако може кренути у судски активизам, па и у политичке комбинаторике у које Уставни суд никада не би смео да уђе. Суд се од тога једино може сачувати снагом и ауторитетом своје добро установљене и конзистентне праксе у коришћењу овог института, утемељене на јасним и унапред утврђеним критеријумима за његово коришћење.

Чињеница је, да је Уставни суд као највиша (национална) инстанца у домену заштите Устава, захваљујући законском овлашћењу да одложи објављивање утврђујуће одлуке (а тиме и да определи моменат отпочињања њеног касаторног дејства), стекао додатну моћ – моћ да продужава живот противуставном праву. Уз то, ради се о моћи коју Суд по основу оспорених одредаба Закона може увек и без посебних тешкоћа манифестовати (одлука о одлагању се доноси на седници Суда, обичном већином и у форми решења – до сада, по правилу, типског). Ово овлашћење Суда, као чувара Устава, које једино њему пружа могућност да одржава у животу правне норме за које је утврђено да су неуставне (додуше у унапред прописаном року), са своје стране указује на то колико су одлуке донете на основу оспорених одредаба члана 58. став 4. Закона изузетно важне за уставни поредак земље.

41 У могућности одлагања ступања на снагу одлука уставних судова једни виде чување образа законодавцу и другим носиоцима нормативне функције (јер им се даје могућност да отклоне утврђену неуставност); други виде, важан подстицај за активнију улогу, пре свега законодавца, у спровођењу устава; док нису малобројни ни они који у томе виде додатну могућност јачања утицаја уставних судова на вршење законодавне (нормативне) функције, која је по својој суштини политичка.

Поред страха од правних празнина, код коришћења института одлагања објављивања утврђујућих одлука, пред Судом је и додатна брига: како обезбедити делотворност донете одлуке којом се надлежним субјектима даје могућност (и/или упућује захтев) да у остављеном року отклоне утврђене неуставности.<sup>42</sup> Неспорно је да ауторитет и делотворност и ових одлука Суда зависи превасходно од спремности адресата на које се одлука односи да прихвате и спроведу уставносудску одлуку пре њеног службеног објављивања и наступања касације акта за које је Уставни суд утврдио да је неуставан. Посезање за оваквим одлукама, а у одсуству њиховог извршавања нужно води умањењу ауторитета Устава (и права уопште), и слаби институционалну снагу и углед чувара Устава. Без извршења, одлуке Уставног суда донете на темељу члана 58 ст. 4 и 5. Закона водиле би само продужавању неуставног (незаконитог) стања у одређеном периоду, у којем Суд очигледно не успева да своју јуриспруденцију наметне законодавцу и другим доносиоцима неуставних општих аката. Дакле, у ситуацији пасивности надлежних органа, Суд може само да ублажи степен правне несигурности, а никако и да је елиминише.

### VIII

Иако оспорене одредбе члана 58. ст. 4 и 5. Закона не дирају одредбе Устава, оне ипак изазивају одређена питања везана за својство и правно дејство одлуке – решења о одлагању објављивања, као и донете а необјављене мериторне одлуке Уставног суда. Поменућемо само нека од тих питања на која је, по нашем мишљењу, Суд могао да пружи одговор и у образложењу Решења:<sup>43</sup> прво, када је поступак уставносудске контроле пред Уставним судом окончан у случају примене одредбе члана 58. ст. 4. и 5. Закона: моментом доношења утврђујуће одлуке и(или) одлуке о одлагању њеног објављивања; када је утврђујућа одлука отпремљена доносиоцу заједно са решењем о одлагању објављивања; кад се утврђујућа одлука достави службеном гласнику на објављивање или када се утврђујућа одлука службено објави; друго, да ли је решење донето на основу одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона општеобавезно, коначно и извршно, те да ли су потребни икакви (процесни) услови за наступање наведених својстава и ове одлуке Суда, или се она подразумевају самим његовим постојањем (*per se*) и/или достављањем решења доносиоцу неуставног акта; треће, да ли је ова одлука – решење Суда обавезно само

42 На питање шта чинити ако ови адресати нису у стању или нису вољни да изврше „налог“ Суда дат у образложењу утврђујуће одлуке и решења о њеном одлагању, Р. Passaglia указује да је Савезни уставни суд Немачке из члана 20. става 3. Основног закона („Законодавна власт је везана уставним поретком, а извршна и судска власт су везане законом и правом“) „извео истинску обавезу по законодавца“ да у одређеном периоду спроведе реформу (*Nachbesserungspflicht*), уколико из његове одлуке којом се констатује неуставност произлази потреба за тиме.

43 Када је реч и о овим одлукама, подсетимо се да Устав прописује да су „одлуке Уставног суда општеобавезне, коначне и извршне (члан 166. став 2), те да је „свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда“ (члан 171. став 1), те да у Закону стоји норма према којој 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).

за Уставни суд (да службено не објави утврђујућу одлуку) или/и за доносиоце правних норми за које је Суд утврдио да су несагласне са Уставом, с обзиром да се решење о одлагању заједно са утврђујућом одлуком Уставног суда доставља доносиоцу неуставног акта, те да у образложењу решења о одлагању увек стоји констатација да се то чини ради пружања могућности надлежним органима за усклађивање неуставног закона са уставом, односно другог аката са уставом (и законом) у остављеном року; четврто, да ли би решење о одлагању требало увек објављивати и у службеном гласилу, с обзиром на његово дејство; пето, може ли решење о одлагању објављивања бити преиспитивано и ако може, до када; шесто, да ли се рок на који се одлаже објављивање одлуке којом је утврђена неуставност може мењати у оквиру Законом опредељеног максимума, односно да ли тај рок може бити накнадно скраћиван или продужаван; седмо, може ли Уставни суд у решењу о одлагању објављивања одредити и начин отклањања неуставности (незаконитости) утврђене у одлуци чије се објављивање одлаже. И на крају, питање је и какво дејство у суштини има решење Уставног суда о одлагању објављивања утврђујуће одлуке Суда на обавезност, коначност и извршност одлуке чије се објављивање одлаже, тј. да ли је та одлука коначна, може ли се преиспитивати, ко је дужан да поштује и извршава овакву одлуку (кад је она по правилу позната само Суду и доносиоцу),<sup>44</sup> може ли се Суд у својим потоњим одлукама позивати на одлуку чије је објављивање одложено, тј. може ли таква одлука бити разлог и основ да се утврди неуставност и других општих акта (те да потоња одлука буде и објављена одмах након усвајања), односно може ли се с позивом на необјављену одлуку приступити уклањању из правног поретка другог општег акта насталог на темељу закона или другог прописа за кога је Суд утврдио да је неуставан али још није наступила његова касација. Дакле, извршење (као и обавезност) одлука Суда чије је објављивање одложено се, на први поглед, чини једноставним – њихово „извршење ће се у крајњем обезбедити објављивањем“, али је оно ипак, далеко сложеније. Наиме, с обзиром да одлука којом је утврђена несагласност закона или другог прописа са уставом донета од стране Уставног суда, али није службено објављена, што значи да овде још није наступила касација (тј. престанак важења акта за кога је утврђено да је неуставан), ипак се и у вези са овим одлукама јавља упитаност: да ли оне заједно са решењем о одлагању њиховог објављивања, ако не *de iure*, а оно *de facto*, ипак носе одређене елементе обавезности и извршности, односно „позитиван захтев“ усмерен према надлежним државним органима, од којих се тражи одређена активност, а понекад и неактивност (застој у поступању, уздржавање од примене). У том контексту, не треба заборавити да се „тек анализом извршавања и ових одлука уставног суда може говорити о томе да ли је испуњена сврха постојања института одлагања објављивања уставносудских одлука, а тиме и деловања Уставног суда на темељу одредаба члана 58. ст. 4 и 5. Закона.

44 Утврђујућу одлуку Суда и решење о одлагању њеног објављивања требало би објавити *in texto* на веб сајту Суда – а не само информацију о томе да су ови акти донети, како то Суд сада чини. Вид. у том правцу и поменуто мишљење Венецијанске комисије, тач. 44.

## IX

Да закључимо, Уставни суд одлучујући у предмету IУз-934/2012, по нашем мишљењу, није у довољној мери искористио прилику: (1) да протумачи одредбе Устава које представљају уставни оквир за законодавно уређивање правне природе и дејства уставносудских одлука, а посебно оне уставне одредбе које су од непосредног значаја за опредељивање момента отпочињања дејства уставносудских одлука, те да у том уставном оквиру утврди значење оспорених одредаба члана 58. ст. 4 и 5. Закона и њихов домет (посебно имајући у виду досадашњу праксу); (2) да изрази јасне правне ставове о критеријумима, условима и претпоставкама за примену оспорених одредаба Закона на темељу којих би градио конзистентнију уставносудску праксу, те да ближе определи правну природу, својства и правно дејство одлука – решења донетих на основу наведених одредаба Закона и њихово дејство на донету, необјављену одлуку Суда о неуставности права. Дакле, Уставни суд је имао прилику да поступајући у предмету IУз-934/2012 изгради (утврди) систем начела и ставова о институту одлагања дејства одлука Уставног суда. Тиме би се и питање очувања ефикасности уставносудске контроле, али и правне сигурности у нашој уставној стварности поставило на озбиљнији начин. Суд, то у овом предмету није учинио, па се један од исхода оваквог уставног суђења огледа, с једне стране у изостанку доктрине Суда о дејству уставносудских одлука *pro futuro*, а с друге, у непостојању изричитих и јасних ставова Суда о домету одредбе члана 168. став 3. Устава и њеном утицају на садржину оспорених одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона, тј. на ограничену делотворност Законом успостављеног механизма прилагођавања почетка правног дејства уставносудских одлука конкретним околностима.

Др Боса Ненадић, судија

**Закон о финансијској подршци породици са децом  
(„Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09)  
– члан 14. ст. 1, 4. и 7. и члан 16. став 1.**

**Равноправност родитеља у остваривању права на родитељски додатак  
као облика финансијске подршке породици са децом**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Одбијају се предлози за утврђивање неуставности одредаба члана 14. ст. 1, 4. и 7. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09), под условом да се одредба члана 14. став 7. Закона тумачи и примењује на начин да право на родитељски

додатак, ако испуњава услове из ст. 1. до 5. овог члана, може остварити и отац детета уколико мајка није држављанин Републике Србије.

2. Одбија се предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 16. став 1. Закона из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднета су два предлога овлашћених предлагача којима је покренут поступак за утврђивање неуставности одредаба члана 14. ст. 1, 4. и 7. и члана 16. став 1. Закона наведеног у тачки 1. изреке.

Подносилац првог предлога оспорава уставност наведених одредаба Закона у односу на одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15); да се забрањује сваки вид дискриминације и гарантује једнакост пред Уставом и законом (члан 21); да се јемчи слобода одлучивања о рађању деце и утврђује да Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе (члан 63), те утврђује да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни (члан 65). Предлагач наводи да је оспореним законским решењима остваривање права на родитељски додатак у потпуности везано за мајку која се непосредно брине о детету, а да отац има право на родитељски додатак само изузетно, под прописаним условима, чиме је, по мишљењу предлагача, прекршена Уставом гарантована равноправност родитеља, тако што је отац детета доведен у дискриминисани положај у односу на мајку, јер ово право може да оствари само уколико мајка из одређених разлога не брине о детету. Сматра да је такво решење противно и одредбама члана 63. Устава које утврђују обавезу државе да подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и да им помаже у томе, из чега, по мишљењу предлагача, произлази да је право на родитељски додатак везано за родитеље, а не изричито за мајку. Истиче да није оправдано стављати оспореним законским решењима једног родитеља у неповољнији положај, будући да из Устава произлази интенција о развоју породице у правцу потпуне равноправности оба родитеља у свим областима, а то значи и обезбеђивање равноправног приступа наведеним подстицајима и мерама. Стога сматра да би недискриминаторски дефинисане мере корисника права у питању довеле до афирмисања претпоставке о равноправном положају мајке и оца у породици и отклањања предрасуда о томе да жена једина треба да брине о потомству, чиме се развија политика једнаких могућности жена и мушкараца предвиђена чланом 15. Устава. Из ових разлога предлагач од Уставног суда тражи утврђивање несагласности оспорених одредаба Закона с Уставом, с тим што предлаже и формулацију измењених и допуњених одредаба Закона, да би се на тај начин, по његовом мишљењу, обезбедило усклађивање ових одредаба са Уставом.

Предлогом другог овлашћеног предлагача оспорава се уставност одредбе члана 14. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом у односу

на одредбе члана 21. Устава којима се утврђује забрана дискриминације по свим основима и члана 64. став 1. Устава којим се гарантује да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости. Истиче се да сам назив „родитељски додатак“ није адекватан с обзиром на то да је формални титулар овог права мајка детета, док отац ово право може остварити само у изузетним случајевима прописаним законом, те би адекватнији назив био „мајчински додатак“. У предлогу се наводи да је законодавац као формалног титулара ставио родитеља који се непосредно стара о детету, што значи да родитељски додатак није помоћ намењена мајци за ублажавање „социоекономских промена“ насталих услед порођаја, нити је помоћ која је намењена родитељима, већ је у питању подршка која је директно усмерена на дете које треба да има крајњу корист од ове мере социјалне заштите. У прилог томе наводи се да је одредбом члана 1. наведеног Закона прописано да финансијска подршка породици са децом обухвата побољшање услова за задовољавање основних потреба деце и подршку породицама са децом, из чега се може закључити да је крајњи корисник ове финансијске подршке дете. Поред овога, у предлогу се истиче да је појединим категоријама деце ово право ускраћено, иако је родитељски додатак намењен свој деци. Наиме, према наводима предлога, деца чија је мајка страна држављанка дискриминисана су у односу на осталу децу чије мајке имају држављанство Републике Србије, а то значи да им је ускраћено ово право на основу личног својства члана породице, односно држављанства мајке. Из ових разлога оспорава се уставност одредбе члана 14. став 1. наведеног Закона којом су прописани услови за добијање родитељског додатка, међу којима је један од услова и држављанство Републике Србије. С тим у вези, у предлогу се указује на то да су могуће различите ситуације у којима се остварује ово право, као што је то нпр. ситуација у којој је мајка детета страна држављанка која се непосредно стара о детету, али ће њој бити ускраћено право на ову новчану помоћ, а да за то нема објективног и разумног оправдања. Имајући у виду чињеницу да су деца крајњи корисници ове мере социјалне заштите и да се као држављани Републике Србије налазе у истој правној ситуацији, по мишљењу предлагача, ирелевантно је да ли је мајка детета страна или домаћа држављанка, те да, стога, постављање услова у погледу држављанства мајке није оправдано. Оваква тврдња поткрепљује се тиме да се ратификацијом Конвенције о правима детета Република Србија обавезала на поштовање права детета и обезбеђивање права садржаних у Конвенцији сваком детету под њеном јурисдикцијом, без икакве дискриминације и без обзира на расу, боју коже, пол, језик, вероисповест, политичко или друго убеђење, национално, етничко или социјално порекло, имовно стање, онеспособљеност, рођење или други статус детета, његовог родитеља или старатеља. Истиче се да је чланом 26. ове конвенције прописано да државе чланице уважавају право сваког детета да користи социјалну заштиту и социјално осигурање, као и да предузимају све неопходне мере за остваривање тог права у складу са националним законима. Поред овога, указује се и на став Комитета за права детета према коме групе мале деце не смеју бити дискриминисане, потом да



је принцип најбољег интереса детета примаран у свим поступцима који се тичу деце, а посебно је истакнуто да се најбољи интерес детета мора узети у обзир приликом израде сваког закона, јавне политике и пружања услуга које се тичу деце, што обухвата поступке који директно погађају децу, као и поступке који имају посредног утицаја на малу децу. Коначно, указује се и на Одлуку Европског суда за људска права у случају *Weller против Мађарске*, број 44399/05, у којој је тај суд утврдио да је Мађарска повредила члан 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода прописивањем да само мајке које су држављанке Мађарске могу остварити право на матерински додатак, чиме је Мађарска ставила у неједнак положај децу чије су мајке стране држављанке, те их је дискриминисала на основу родитељског статуса. Предлогом се тражи од Уставног суда и да изврши оцену сагласности одредбе члана 14. став 1. наведеног Закона са одредбама чл. 4, 7. и 22. Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09).

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је доставио предлоге Народној скупштини на одговор, сагласно одредбама члана 35а став 2. и члана 107. став 1. Закона о Уставном суду. Народна скупштина је доставила одговор Уставном суду 13. децембра 2012. године у коме је, поред осталог, истакла да је наведени Закон у примени од 2002. године и представља део укупне друштвене бригае о деци, као и да, у оквиру финансијских могућности државе, представља основу за задовољавање основних потреба деце, подстицај за рађање, подршку материјално угроженим породицама, породицама које имају децу са сметњама у развоју, као и деци без родитељског старања. Давалац одговора истиче да је током примене наведеног Закона у пракси уочена потреба да се одређена законска решења модификују и унапреде, те су 2006. и 2009. године извршене одговарајуће измене и допуне дотадашњих законских решења. Право на родитељски додатак уређено је тако да се утврђује у односу на мајку, а у изузетним условима када га користи отац, потребно је да и мајка и отац испуњавају услове, а да захтев подноси отац, јер на страни мајке постоје неке од објективних околности које је спречавају да поднесе овај захтев. Према наводима из одговора, редослед рођења деце се, у смислу оспореног члана, утврђује у односу на мајку, имајући у виду да је она та која рађа, док отац детета може имати и децу из других брачних или ванбрачних заједница чији се број не може поуздано утврдити. Имајући у виду да се деца рађају у брачној и ванбрачној заједници, као и да се те заједнице стварају и прекидају, ако би се прихватила измена наведеног Закона у смислу који се предлаже, не би се поуздано могао утврдити редослед рађања деце, па би једно дете могло више пута да буде рачунато у редослед рођења деце од стране оца, односно мајке, те би наведена мера изгубила свој „пронаталитетни“ карактер и дошло би се у ситуацију да се право на родитељски додатак остварује за много већи број деце него што се објективно рађа, односно могло би се остварити право у износима предвиђеним за децу вишег реда рођења иако она нису у том статусу. Доносилац акта истиче да је право на родитељски додатак ограничено на четворо деце у односу на редослед рођења мајке, што је мотивисано и препорукама Светске здравствене организације да су четири

трудноће медицински безбедне за мајку и децу, а у складу је и са политиком пружања подршке планирању породице и принципима одговорног родитељства. Наводи се да је исти принцип остваривања права на родитељски додатак примењен и у оспореној одредби члана 16. став 1. наведеног Закона којом је предвиђено да се родитељски додатак не може остварити ако мајка или чланови породице у којој живи плаћају порез на имовину на пореску основицу већу од 12.000.000 динара. На основу изнетог, давалац одговора сматра да се оспореним одредбама наведеног Закона не нарушавају Уставом загарантовани принципи равноправности жене и мушкарца, нити се нарушава гарантована једнакост пред Уставом и законом, право о слободном одлучивању о рађању деце, као ни право и дужност родитеља да издржавају, васпитавају и образују своју децу.

## II

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспореним одредбама члана 14. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09) прописано је: да родитељски додатак остварује мајка за прво, друго, треће и четврто дете под условом да је држављанин Републике Србије, да има пребивалиште у Републици Србији и да остварује право на здравствену заштиту преко Републичког завода за здравствено осигурање (став 1); да право из става 1. овог члана остварује мајка која непосредно брине о детету за које је поднела захтев, чија деца претходног реда рођења нису смештена у установу социјалне заштите, хранитељску породицу или дата на усвојење и која није лишена родитељског права у односу на децу претходног реда рођења (став 4); да право на родитељски додатак, ако испуњава услове из ст. 1. до 5. овог члана, може остварити и отац детета, уколико мајка детета није жива, уколико је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету (став 7).

Осталим одредбама овог члана Закона, које су у међусобној повезаности и чине јединствену правну целину, прописано је: да изузетно, ако мајка која има троје деце, а у следећем порођају роди двоје или више деце, оствариће право на родитељски додатак и за свако рођено дете у том порођају, а на основу посебног решења Министарства надлежног за социјална питања (став 2); да се редослед рођења утврђује према броју живорођене деце мајке у моменту подношења захтева за остваривање права на родитељски додатак (став 3); да ће се право из става 1. овог члана изузетно признати и уколико је дете претходног реда рођења смештено у установу због потребе континуиране здравствене заштите и неге, односно ако постоји оправдани разлог за смештај детета претходног реда рођења са сметњама у менталном развоју, степена теже и тешке менталне ометености, са тешким телесним обољењима и оштећењима, као и са вишеструким сметњама у развоју, а по претходно прибављеном мишљењу Министарства надлежног за социјална питања (став 5); да се уз захтев за остваривање права на родитељски додатак подноси и потребна документација и уверење надлежног органа

старатељства о испуњености услова из ст. 4. и 5. овог члана (став 6); да се услови за остваривање права на родитељски додатак утврђују у односу на дан подношења захтева (став 8).

Одредбом члана 16. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом у односу на коју је поднетим предлогом покренут поступак за утврђивање неуставности, прописано је да се родитељски додатак не може остварити ако мајка или чланови породице у којој живи плаћају порез на имовину на пореску основицу већу од 12.000.000 динара. Ставом 2. овог члана Закона прописано је да се родитељски додатак не може остварити ако родитељи у моменту подношења захтева живе и раде у иностранству.

Одредбама Устава, на чију повреду се указује, утврђено је: да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21); да свако има право да одлучи о рађању деце, да Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе (члан 63); да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и у томе су равноправни, да сва или поједина права могу једном или обома родитеља бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у складу са законом (члан 65).

Другим одредбама Устава, које су од значаја за разматрање уставне заснованости оспорених одредаба Закона, утврђено је: да странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (члан 17); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, а да се Уставом јемче и као таква непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, док 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, а одредбе о људским и мањинским правима тумаче се 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 деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости, да деца рођена изван брака имају једнака права као деца рођена у браку, а права детета и њихова заштита уређују се законом (члан 64. ст. 1,

4. и 5); да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом, да се мајци пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја, а посебна заштита се пружа деци о којој се родитељи не старају и деци која су ометена у психичком или физичком развоју (члан 66. ст. 1. до 3); да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба имају право на социјалну заштиту чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства, а права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују се законом (члан 69. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, економске и социјалне односе од општег интереса, систем у областима социјалне заштите и бриге о деци (члан 97. тач. 8. и 10); да је правни поредак Републике Србије јединствен, а да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и не смеју бити у супротности са Уставом, те да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 1, 4. и 5).

Разматрајући уставност оспорених одредаба Закона о финансијској подршци породици са децом, Уставни суд је имао у виду и релевантне одредбе Конвенције о правима детета („Службени лист СФРЈ“, бр. 15/90, 4/96 и 2/97), којима је утврђена обавеза држава чланица: да поштују и обезбеђују права садржана у овој конвенцији сваком детету под њиховом јурисдикцијом, без икакве дискриминације и без обзира на расу, боју коже и пол, језик, вероисповест, политичко или друго убеђење, национално, етничко или социјално порекло, имовно стање, онеспособљеност, рођење или други статус детета или његовог родитеља или законског старатеља, те да предузимају све потребне мере како би се обезбедила заштита детета од свих облика дискриминације или казне, засноване на статусу, активностима, израженом мишљењу или убеђењу родитеља, законитих старатеља или чланова породице детета (члан 2); да су у свим активностима које се тичу деце од примарног значаја интереси детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела и да се државе чланице обавезују да детету обезбеде такву заштиту и бригу која је неопходна за његову добробит, узимајући у обзир права и обавезе његових родитеља, законских старатеља или других појединаца који су правно одговорни за дете и предузимају у том циљу све потребне законодавне и административне мере (члан 3); да ће државе чланице уложити све напоре како би се уважило начело да оба родитеља имају заједничку одговорност у подизању и развоју детета, и да родитељи или законити старатељи, у зависности од случаја, имају главну одговорност за подизање и развој детета, а интереси детета су њихова основна брига, те да ради гарантовања и унапређивања права садржаних у овој

конвенцији, државе чланице пружају родитељима и законитим старатељима одговарајућу помоћ у обављању дужности васпитавања детета и обезбеђују развој институција, објеката и служби за бригу о деци (члан 18. ст. 1. и 2); да државе чланице уважавају право сваког детета да користи социјалну заштиту, укључујући социјално осигурање и предузимају све мере неопходне за пуно остваривање тог права у складу са националним законима, те да ове повластице треба да буду признате, ако то одговара, узимајући у обзир средства и услове детета и лица која су одговорна за издржавање детета, као и све остале услове значајне за захтеве за повластице које поднесе дете или који се поднесу у његово име (члан 26).

### III

Полазећи од наведених одредаба Устава и Конвенције о правима детета, након извршене правне анализе оспорених одредаба, као и других одредаба које су међусобно повезане са изричито оспореним одредбама наведеног Закона, Уставни суд налази да је финансијска подршка породици са децом заснована на праву и дужности родитеља да подижу и васпитавају децу, праву детета на услове живота који му омогућавају правилан развој и позитивној обавези државе да подржи добробит породице и детета. Уставни суд констатује да је родитељски додатак овим законом установљен као мера популационе политике која је у функцији подстицања рађања деце, односно подизања стопе наталитета у Републици Србији, у складу са одредбом члана 1. став 2. тачка 2) Закона о финансијској подршци породици са децом којом је одређено да финансијска подршка породици са децом, у смислу овог закона, обухвата и посебан подстицај рађања деце. Другим речима, то значи да родитељски додатак, по својој природи, није превасходно мера социјалног карактера, већ представља и инструмент популационе политике, будући да је циљ његовог увођења подстицање рађања и повећање ефикасности популационе политике у Републици Србији. У оваквом моделу финансијске помоћи породици са децом долази до преношења популационе компоненте са дечијег додатка на родитељски додатак, као израз опредељења законодавца да се раздвајањем социјалне и популационе компоненте подстакне рађање деце. У том смислу, родитељски додатак је, као мера популационе политике, наведеним Законом усмерен на жену, односно мајку као титулара овог права, а не на дете. Међутим, како финансијска подршка породици са децом обухвата побољшање услова за задовољавање потреба деце и подршку породици са децом, то несумњиво упућује на закључак да је у крајњој линији корисник ове финансијске помоћи дете. Овом мером се уједно подстиче рађање само одређеног броја деце (тј. до четвртог детета), при чему се живорођена деца региструју преко мајке, будући да је она та која рађа (независно од тога да ли је отац детета исто лице). Дакле, уколико је крајњи бенефицијар права на родитељски додатак, заправо, дете, Уставни суд сматра да је уставноправно прихватљиво становиште предлагача да позивање на мере афирмативне акције, односно позитивну дискриминацију, на основу *de facto* (стварне) неједнакости између мушкараца и жена у погледу рађања,



само по себи, не би могло да представља довољно оправдање да титулар овог права буде само мајка. Суд указује да би, сагласно схватању и пракси Европског суда за људска права израженој у више пресуда овог суда, (Константин Маркин против Русије, број 30078/06 од 22. марта 2012. године, *Hulea împotrив Румуније*, број 33411/05 од 2. октобра 2012. године и *Weller împotrив Мађарске*, број 44399/05 од 31. марта 2009. године), прихватањем оваквог оправдања за разликовање родитеља по основу пола, у погледу остваривања одређених материјалних бенефиција у домену родитељства, доприносило учвршћивању родних стереотипа о традиционалним улогама мушкарца и жене у породици, односно улога у подизању, васпитању и образовању деце, што се сматра да је дискриминаторске природе, како у односу на жене, тако и у односу на мушкарце, те се овакво разликовање не може сматрати оправданим разлогом за различит третман мушкараца и жена у стварима и питањима која се тичу заштите интереса породице и деце. Истовремено, Уставни суд истиче да би такво разликовање родитеља било уставноправно спорно и са становишта одредбе члана 65. став 1. Устава којим је утврђено да су родитељи равноправни у остваривању својих права и дужности да издржавају, васпитавају и образују своју децу. Међутим, Уставни суд оцењује да оспоравање одредаба Закона о финансијској подршци породици са децом, са становишта претходно изнетих ставова, нема уставноправног утемељења. Ово из разлога што се законодавац оспореним одредбама члана 14. Закона определио за решење да је право на родитељски додатак право родитеља (мајке и оца), које се у поступку остваривања примарно утврђује у односу на мајку као родитеља који рађа дете, али је истовремено прописао да ће се под истим условима право утврдити у односу на оца када постоје неке од објективних околности због којих је мајка спречена да то право оствари, било зато што није жива или постоје друге околности које је спречавају да оствари право, или се својом вољом, напуштањем детета, одрекла дужности родитеља.

У погледу прописивања поседовања држављанства Републике Србије, као једног од услова за остваривање права на родитељски додатак у смислу оспорене одредбе члана 14. став 1. наведеног Закона, Уставни суд налази да је законодавац, на основу уставноправног овлашћења да уређује и обезбеђује систем у области бриге о деци и посебну заштиту породице и деце, могао предвидети различите врсте накнада, као облике финансијске помоћи породици са децом, као и услове и начин остваривања права на ове накнаде. Уставни суд је констатовао да појам држављанства означава јавноправни однос између физичког лица и суверене државе на основу кога то лице има статус по коме су му, уз одговарајуће обавезе, формалноправно доступна грађанска, политичка и економско-социјална права у тој држави, без обзира на то да ли се налази на домаћој или страниј територији. Имајући у виду овакво одређење правног појма „држављанства“, Уставни суд оцењује да се посебним законом може предвидети држављанство као услов за остваривање одређених статусних права. Овакав став Суда има своје уставноправно утемељење и у одредби члана 17. Устава којом је утврђено 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.

Када је реч о прописивању услова поседовања држављанства Републике Србије, као једног од услова за остваривање права на родитељски додатак прописаног оспореном одредбом члана 14. став 1. наведеног Закона, разлоге за изнету оцену везану за држављанство Уставни суд темељи и на чињеници да је родитељски додатак по својој природи, као што је претходно већ речено, мера популационе политике коју држава уводи са циљем подстицања рађања и повећања наталитета, а што је њена уставна обавеза, утврђена одредбом члана 63. став 2. Устава. У том смислу, сваки инструмент популационе политике, па и овај, значи повећање наталитета сопственог становништва, односно усмерен је управо на домаће држављане, будући да се овакве мере популационе политике реализују на терет јавних прихода, односно из буџетских средстава. Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да прописивање држављанства Републике Србије као једног од услова за остваривање права на родитељски додатак, било на страни мајке, било на страни оца, није несагласно са Уставом. Међутим, имајући у виду да је такође, неспоран посебан утицај родитељског права на побољшање услова за задовољавање основних потреба детета, Уставни суд налази да је оправдано указивање предлагача да прописани услов држављанства мајке, као примарног титулара права на родитељски додатак, на индиректан начин, по основу родитељског статуса, може довести у неједнак положај децу као бенефицијаре права, уколико потичу из мешовитих бракова. Конкретно, применом само језичког тумачења оспорених одредаба члана 14. наведеног Закона следило би да би, уколико су испуњени сви остали услови, право на родитељски додатак имала породица са децом у којој је мајка домаћи држављанин, а отац странац, док ово право не би могла да оствари породица у којој је мајка детета, односно деце странац, а отац домаћи држављанин, јер су услови да отац, држављанин Републике Србије, оствари право на родитељски додатак, према одредби члана 14. став 7. Закона, да мајка није жива, односно да је напустила дете или да објективно није у могућности да се непосредно брине о деци. Стога, Уставни суд налази да је, у конкретном случају, одредбе члана 14. наведеног Закона неопходно посматрати у целини и тумачити их на системски начин и циљно, а у најбољем интересу детета, како то налажу Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и Конвенција о правима детета.

Уважавајући легитимно и разумно опредељење законодавца да подстицајне мере у области популационе политике усмери према домаћим држављанима, системским и циљним тумачењем одредаба члана 14. ст. 1. и 7. наведеног Закона, Уставни суд налази да чињеница да мајка која није држављанин Републике Србије, у смислу одредбе члана 14. став 1. Закона не може бити титулар права на родитељски додатак, представља један од објективних разлога који је спречавају да подношењем захтева оствари право на родитељски додатак који је, у крајњој линији, у интересу детета, будући

да је објективно спречена да се на тај начин, односно остваривањем овог права, непосредно брине о детету. Међутим, имајући у виду да су родитељи, према Уставу, равноправни у остваривању својих родитељских дужности, у таквој правној ситуацији на место мајке ступа управо отац, који је домаћи држављанин. Уколико се у овом контексту тумачи оспорена одредба члана 14. став 1. наведеног Закона, онда се недостатак држављанства Републике Србије, по налажењу Суда, има сматрати објективним разлогом, у смислу остваривања права на родитељски додатак, због кога је мајка спречена да се непосредно брине о детету. Са овог становишта, Уставни суд оцењује да оспорена одредба члана 14. став 1. Закона, у делу којим се прописује поседовање услова држављанства Републике Србије ради остваривања права на родитељски додатак, није несагласна са Уставом, под условом да се и одредба члана 14. став 7. овог закона тумачи и примењује на начин да право на родитељски додатак, ако испуњава услове из ст. 1. до 5. овог члана, може остварити и отац детета, ако мајка није држављанин Републике Србије, како је одлучено у тачки 1. изреке.

Поред овога, Уставни суд констатује да се управо системским и циљним тумачењем одредаба члана 14. ст. 1. и 7. наведеног Закона остварује њихова уставна функција, и то не само заштите уставности, већ и заштите зајамчених људских права. Истовремено, Уставни суд указује и на потребу да се спорно правно питање уреди на јасан и недвосмислен начин наведеном Законом, како би се отклонила евентуална потреба за даљим, односно додатним тумачењем одредаба члана 14. Закона.

У вези оспоравања одредбе члана 14. став 4. наведеног Закона, Уставни суд констатује да су овом одредбом прописани услови за остваривање права на родитељски додатак, које мајка мора да испуњава, а то су – 1) да непосредно брине о детету за које подноси захтев, 2) да није лишена родитељског права у односу на децу претходног реда рођења и 3) да деца претходног реда рођења нису смештена у установу социјалне заштите, хранитељску породицу или дата на усвојење. Оспореном одредбом члана 14. став 7. наведеног Закона је, под одређеним условима, право на родитељски додатак утврђено и за оца детета, и то уколико мајка није жива или је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету. Оцењујући уставност наведених одредаба Закона са становишта навода предлагача, Уставни суд сматра да оне не садрже повреду начела забране дискриминације гарантованог одредбама члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, из разлога што оцу детета није ускраћено право да оствари родитељски додатак. Напротив, Суд констатује да право на родитељски додатак отац може остварити под условима које предвиђа наведени Закон, односно уколико мајка није жива, ако је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету. Другим речима, будући да је и родитељски додатак посредно, у крајњој линији, намењен добробити детета, као што се то наводи и у пресуди Европског суда за људска права у предмету *Weller* против Мађарске, број 44399/05, од 31. марта 2009. године, родитељски

додатак могу остварити мајка или отац, а законодавац је одредбом члана 14. став 4. Закона дао предност мајци искључиво из разлога практичне природе. Наиме, са једне стране, статистички гледано, мајка је та која се у највећем броју случајева у животу непосредно брине о детету након његовог рођења, а са друге стране, законодавац се определио да посебним финансијским мерама стимулише различитим новчаним износима рађање само одређеног броја деце (највише четворо) и изабрао је једноставнији начин да региструје редослед рођене деце преко мајке, на основу древног правног принципа *mater semper certa est*.

Из наведених разлога, Суд је одбио предлог за утврђивање неуставности одредаба члана 14. ст. 4. и 7. наведеног Закона, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд истиче да се оспореним одредбама наведеног Закона ни на који начин не доводи у питање остваривање права на одређене накнаде и бенефиције из области социјалне заштите и социјалног осигурања, имајући у виду чињеницу да се ове две врсте права разликују по својој природи и сврси и да се стога остварују по различитим законским основама. Уставни суд указује да у моделу финансијске помоћи породици са децом који је прихватио важећи Закон у овој области постоје и друге врсте додатака, односно накнада које остварује дете, као облик финансијске помоћи, под условима предвиђеним овим законом. Међу овим накнадама су дечији додатак, накнада трошкова боравка у предшколској установи, одговарајућа накнада за децу са сметњама у развоју, право на регресирање трошкова боравка у предшколској установи за децу из материјално угрожених породица и др.

Разматрајући уставност оспорене одредбе члана 16. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом којом је прописано да се родитељски додатак не може остварити ако мајка или чланови породице у којој живи плаћају порез на имовину на пореску основицу већу од 12.000.000 динара, Уставни суд налази да се условљавањем могућности остваривања права на родитељски додатак прописивањем одређеног имовинског цензуса у виду Законом прописане највише пореске основице пореза на имовину, законодавац кретао у границама својих уставних овлашћења. Суд сматра да је у условима ограничених финансијских могућности државе законодавац морао имати у виду и материјалне могућности потенцијалних корисника како права на родитељски додатак, тако и права на друге накнаде из корпуса социјалних права, а висина пореза на имовину несумњиво представља један од показатеља реалне економске моћи потенцијалних корисника овог права. Стога, Уставни суд сматра да се не може довести у питање овлашћење законодавца да креира законско решење као у оспореној одредби члана 16. став 1. наведеног Закона, те је одбио предлог за утврђивање неуставности наведене одредбе Закона, као у тачки 2. изреке.

Уставни суд се није упуштао у оцену основаности навода да постоје одређене термилошке нејасноће у погледу означавања поменутог права

у виду „родитељског додатка“, јер таква питања спадају у домен номотехничког обликовања прописа и не могу представљати разлог неуставности оспорених одредаба Закона. Суд, међутим, указује да значење појединих правних појмова и термина у пропису мора посматрати у светлу предмета и циља одредбе у којој су одговарајући термини употребљени, као и у контексту других одредаба са којима су одредбе у којима су одређени термини употребљени међусобно повезане и чине јединствену правну целину. На тај начин отклонила би се могућност да тумачење одређених правних термина и појмова буде двосмислено, нејасно или очигледно апсурдно.

У вези захтева предлагача да Уставни суд изврши оцену сагласности одредбе члана 14. став 1. наведеног Закона са одредбама чл. 4, 7. и 22. Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09), Уставни суд указује да, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну сагласност различитих закона, као аката истоветне правне снаге, односно појединих њихових одредаба, осим ако се не нарушава начело јединства правног поретка гарантовано одредбом члана 194. став 1. Устава.

#### IV

На основу свега наведеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука IУз-40/2012 од 11. јула 2014. године („Службени гласник РС“, број 104/14)

*\* Поводом Одлуке IУз-40/2012 од 11. јула 2014. године судија Уставног суда др Марија Драшкић издвојила је мишљење, које је објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 104/14, а објављује се и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

#### **ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету IУз-40/2012**

На седници Уставног суда која је одржана 11. јула 2014. године одбијен је – између осталог – и предлог Поверенице за заштиту равноправности за утврђивање неуставности одредбе члана 14. ставови 1, 4. и 7. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник Републике Србије“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09). Међутим, изрека ове одлуке Уставног суда садржи и следећи наставак: ... „под условом да се одредба члана 14. став 7. Закона тумачи и примењује на тај начин да право на родитељски додаток, ако испуњава услове из ст. 1. до 5. овог члана, може остварити и отац детета уколико мајка није држављанин Републике Србије“.

Оспорена одредба Закона о финансијској подршци породици са децом (у даљем тексту: Закон) прописује да право на родитељски додатак остварује мајка ако испуни предвиђене законске услове (члан 14. ст. 1–5), а међу тим условима налази се и захтев да је мајка „држављанин Републике Србије“ (члан 14. став 1). Изузетно, право на родитељски додатак може остварити и отац детета, уколико мајка није жива, уколико је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету (члан 14, став 7). Из природе права на родитељски додатак, дакле, неспорно произилази да родитељски додатак има финансијски ефекат који је намењен, пре свега, мајци, али га може искористити и отац уколико постоје законски разлози због којих га не може користити мајка. Стога се може закључити да је родитељски додатак – и поред тога што његов назив може наводити на другачији закључак – у ствари намењен помагању новорођеног детета, а није му сврха само ублажавање промена до којих долази услед порођаја, које су везане само за жену која рађа дете. Другим речима, иако је смисао родитељског додатка да служи, пре свега, подстицању рађања деце, његов посредни утицај на побољшање услова ради задовољавања основних потреба детета које ће се родити такође је несумњив. На то је у овој одлуци указао и Уставни суд, истичући да „родитељски додатак није превасходно мера социјалног карактера, већ представља и инструмент популационе политике, будући да је циљ његовог увођења подстицање рађања и повећање ефикасности популационе политике у Републици Србији“.

Спорно питање које се поставило пред Уставни суд односило се на то да ли се прописивањем држављанства мајке, као услова за остваривање права на родитељски додатак, врши дискриминација у односу на жене које испуњавају све услове прописане овим Законом, али нису домаће држављанке? У овом случају, сумња да постоји дискриминација очитује се у томе што би, према оспореној одредби Закона, породица са децом у којој је мајка српска држављанка, а отац има страно држављанство, била у прилици да преко мајке домаће држављанке оствари право на родитељски додатак. Напротив, у обрнутој ситуацији, ако је мајка страна држављанка, а отац је домаћи држављанин, породица би била спречена да оствари право на родитељски додатак на основу овог разликовања у држављанству мајке. То констатује и Уставни суд, наговештавајући да би можда могао да призна разлику у третману, али само индиректно, и то у односу на децу: ... „Уставни суд налази да је оправдано указивање предлагача да прописани услов држављанства мајке, као примарног титулара права на родитељски додатак, на индиректан начин, на основу родитељског статуса може довести у неједнак положај децу као бенефицијаре права, уколико потичу из мешовитих бракова“.

Разлика у третману јесте дискриминаторна у смислу члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције о људским правима ако нема разумног и објективног оправдања за то разликовање. Стога, кључно спорно питање у овом уставносудском спору јесте то да ли за овакво разликовање у третману



домаћих и страних држављанки које остварују право на родитељски додатак постоји било какво разумно и објективно оправдање. Уставни суд такво оправдање проналази у „леgitимном и разумном опредељењу законодавца да подстицајне мере у области популационе политике усмери према домаћим држављанима“, односно да инструменти популационе политике служе повећању „наталитета сопственог становништва, односно усмерен је управо на домаће држављане, будући да се овакве мере популационе политике реализују на терет јавних прихода, односно из буџетских средстава“. Узгред буди речено, Уставни суд као да је превидео да би та страна држављанка, којој би евентуално било признато право на родитељски додатак да је ова одредба касирана – морала да испуни и све остале услове које Закон предвиђа, а међу њима и то да има пребивалиште у Републици Србији те да остварује право на здравствену заштиту преко Републичког завода за здравствено осигурање (члан 14. став 1 *in fine*), што значи да и она лично, или неко други преко кога остварује право на здравствено осигурање, такође доприноси тим „јавним приходима“ односно „буџетским средствима“.

Но, овакво образложење тешко да би било прихватљиво са становишта међународних стандарда људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, на шта иначе Уставни суд обавезује и одредба Устава о тумачењу људских и мањинских права (члан 18. став 3). Тако, на пример, Европски суд за људска права (у даљем тексту: Европски суд) изјаснио се управо супротно у врло сличном предмету, који се односио на оцену одредбе мађарског Закона бр. 84 о помоћи породици (1998), а који је такође условљавао право на матерински додатак домаћим држављанством жене која рађа дете: „Суд констатује да из релевантних одредби Закона произилази да породице са децом мајке која има мађарско држављанство и оца који је страни држављанин имају право на матерински додатак. Међутим, то није случај са другим и трећим подносиоцима представке, будући да је њихов отац мађарски држављанин, а мајка странкиња ... Суд не налази никакво разумно оправдање овакве праксе. Суд сматра да право на додатак на који имају право породице према члановима 1. и 2. Закона не могу зависити од тога ко од двоје биолошких родитеља деце има мађарско држављанство“ (*Case of Weller v. Hungary*, број представке 44399/05, пресуда од 31. марта 2009, § 31. и 38). Идентичан став заузео је Европски суд у пресуди Великог већа *Andrejeva v. Latvia*, који се сматра једним од водећих случајева у питањима дискриминације: „Суду би морали бити предочени врло озбиљни разлози за разлику у поступању која је заснована искључиво на основи држављанства ако би се хтело доказати да је та разлика сагласна са Конвенцијом“ (*Case of Andrejeva v. Latvia*, број представке 55707/00, пресуда од 18. фебруара 2009, § 87). Најзад, у скорошњој пресуди *Dhahbi c. Italie* Европски суд поново истиче да једино веома јаки разлози могу да оправдају разлику у поступању засновану само на држављанству. Будући да је у овом случају италијанска Влада износила



аргумент да је подносиоцу представке одбијено право на породични додатак из „буџетских“ разлога, Европски суд је признао да је заштита буџетских интереса државе била легитимни циљ, али да овај циљ није могао сам по себи да оправда разлику у поступању: „Упркос широком пољу слободне процене националних власти у области социјалне заштите, буџетски разлози које је Влада навела били су недовољни да увере Суд да је разлика у поступању на коју се подносилац представке жалио била сразмерна. Стога, постоји повреда члана 14. у вези са чланом 8. Конвенције.“ (*Affaire Dhabbi c. Italie*, број представке 17120/09, пресуда од 8. априла 2014, § 53-54).

Најзад, увиђајући и сам да оваква легитимизација разликовања на основу држављанства мајке може довести у неједнаку ситуацију и децу домаће држављане која потичу из мешовитих бракова странкиња и домаћих држављана, а бежећи од тога да утврди несагласност оспорене законске одредбе са уставном забраном дискриминације, Уставни суд проналази решење у томе да својом интерпретативном одлуком обезбеди да се у ситуацији када је мајка детета страна држављанка право на родитељски додатак признаје оцу, слично као што отац, у складу са чланом 14. став 7. Закона, има право на родитељски додатак ако мајка није жива, уколико је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету: „Уколико се у овом контексту тумачи оспорена одредба члана 14. став 1. наведеног Закона, онда се недостатак држављанства Републике Србије, по налажењу Суда, има сматрати објективним разлогом, у смислу остваривања права на родитељски додатак, због кога је мајка спречена да се непосредно брине о детету.“

Ја се никако нисам могла сагласити са оваквим тумачењем. Сматрати страном држављанство таквим хендикепом који је изједначен са објективном спреченошћу мајке да се непосредно стара о детету – без обзира на несумњиво добре намере Уставног суда да оваквом акробацијом пружи заштиту и деци из мешовитих породица – мени личи заправо на једну додатну врсту дискриминације која вређа људско достојанство жене која је родила дете. Другим речима, право на родитељски додатак биће признато и у ситуацији када је мајка страна држављанка, али у том случају она мора бити невидљива. За Уставни суд било је свакако најприхватљивије да тај хендикеп страног држављанства изједначи са објективном спреченошћу мајке да се непосредно брине о детету – што је свакако боље него да је Суд сматрао да мајке нема, односно да је напустила дете – али рогобатно констатовати, макар само за потребе тумачења, да неко не може да се брине о детету зато што има страном држављанство, свеједно је за мене апсолутно спорно са становишта гаранција заштите људских права зајемчених Уставом и међународним уговорима о људским правима.

СУДИЈА

Проф. др Марија Драшкић

**Закон о здравственом осигурању**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06, 57/11,**  
**110/12 и 119/12)**  
**– члан 142. став 4. и члан 146. ст. 4. и 5.**

**Избор изабраног лекара као услов за оверу здравствене исправе и остваривање права по основу обавезног здравственог осигурања**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Утврђује се да одредбе члана 142. став 4. и члана 146. ст. 4. и 5. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06, 57/11, 110/12 и 119/12) нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

2. Укида се мера обуставе извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 142. став 4. и члана 146. став 5. Закона из тачке 1, која је утврђена тачком 2. Решења Уставног суда IУз-361/2012 од 22. маја 2013. године („Службени гласник РС“, број 55/13).

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 142. став 4. и члана 146. ст. 4. и 5. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06, 57/11, 110/12 и 119/12). Поводом поднетих иницијатива, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), Решењем од 22. маја 2013. године („Службени гласник РС“, број 55/13), покренуо поступак за утврђивање неуставности наведених одредаба Закона о здравственом осигурању.

Уставни суд је у претходном поступку нашао да се поводом одредаба члана 142. став 4. и члана 146. ст. 4. и 5. Закона, као спорна, постављају, пре свега, следећа уставноправна питања:

1) да ли се избор изабраног лекара може, овим законом, прописати као обавеза, односно као услов за уживање права по основу обавезног здравственог осигурања;

2) да ли постоји објективно и разумно оправдање да се осигураном лицу ускрати (ограничи) пружање здравствене заштите у обиму који одговара обиму плаћене здравствене услуге и која му је неопходна с обзиром на његово здравствено стање, само из разлога што осигурано лице није извршило избор изабраног лекара и да ли се на тај начин доводи у питање остваривање суштине права на здравствену заштиту које је као

таква установљена Законом, на темељу уставне гаранције права на заштиту физичког и психичког здравља;

3) да ли је установљено законско ограничење Уставом зајемченог права грађана на заштиту здравља, у складу са циљевима и сврхом здравствене заштите на чије постизање се обавезала наша земља и на међународном плану;

4) да ли су оспореним одредбама Закона осигурана лица, која нису изабрала лекара, доведена у битно различит положај у односу на остала осигурана лица, противно принципу једнакости из члана 21. Устава и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода;

5) да ли се осигурана лица могу, у погледу уживања права у суштини довести у положај лица за која се доприноси за здравствено осигурање уопште не уплаћују (јер се и једнима и другима пружа само хитна медицинска помоћ);

6) да ли се оспореним решењима обезбеђује јединство правног поретка Републике Србије (члан 4. и члан 194. став 1. Устава) у области здравствене заштите, односно да ли се оспореним одредбама Закона доводе у питање основна начела здравствене заштите и права осигураника утврђена овим законом, као и Законом о здравственој заштити.

Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности оспорених одредаба члана 142. став 4. и члана 146. став 5. Закона о здравственом осигурању, које је Уставни суд донео 22. маја 2013. године, достављено је на одговор Народној скупштини, 18. јуна 2013. године. Како Народна скупштина у остављеном року, а ни накнадно, није доставила одговор Суду, поступак је настављен сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама члана 142. став 4. и члана 146. ст. 4. и 5. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06, 57/11, 110/12 и 119/12) прописано:

– да се накнадна овера исправа о осигурању, односно здравствене картице, односно посебне исправе о коришћењу здравствене заштите може извршити под условом да је осигурано лице извршило избор изабраног лекара у складу са овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона (члан 142. став 4);

– да је осигурано лице дужно да код прве посете здравствене установе на примарном нивоу здравствене заштите у којој послове обавља изабрани лекар, а најкасније у року од шест месеци од дана стицања својства осигураног лица у складу са овим законом, изврши избор изабраног лекара (члан 146. став 4);

– да ако осигурано лице не изврши избор изабраног лекара у року из става 4. овог закона има право само на пружање хитне медицинске помоћи до момента избора изабраног лекара у складу са овим законом (члан 146. став 5).

Поред решења утврђених у оспореним одредбама чл. 142. и 146. Закона о здравственом осигурању, овим законом прописано је: да је у Републици Србији здравствено осигурање обавезно и добровољно (члан 2); да је обавезно здравствено осигурање, оно осигурање којим се запосленима и другим грађанима обухваћеним овим осигурањем обезбеђује, пре свега, право на здравствену заштиту и право на новчане накнаде за случајеве утврђене законом (члан 4); да се средства за обавезно здравствено осигурање обезбеђују уплатом доприноса за то осигурање, као и из других извора у складу са законом (члан 8. став 1); да се обавезно здравствено осигурање организује на следећим начелима – на начелу солидарности и узајамности, начелу обавезности, начелу јавности, начелу заштите права осигураних лица и заштите јавног интереса, начелу сталног унапређивања квалитета обавезног здравственог осигурања и начелу економичности и ефикасности обавезног здравственог осигурања (члан 5. и чл. 10. до 15). Такође, овај закон прописује: да се у спровођењу обавезног здравственог осигурања примењују начела здравствене заштите и остварују права пацијента утврђена законом којим се уређује здравствена заштита (члан 5. став 2); да се начело обавезности обезбеђује обавезом плаћања доприноса за обавезно здравствено осигурање од стране запослених и послодаваца, као и других обавезника уплате доприноса у складу са законом, што представља услов за остваривање права из обавезног здравственог осигурања (члан 10. став 2); да су права из обавезног здравственог осигурања – право на здравствену заштиту, право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад осигураника, право на накнаду трошкова превоза у вези са коришћењем здравствене заштите (члан 30. став 1); да се права из обавезног здравственог осигурања остварују под условом да је доспели допринос за здравствено осигурање плаћен ако овим законом није друкчије одређено (члан 30. став 2); да лицу којем је признато својство осигураног лица матична филијала издаје прописану исправу о здравственом осигурању (исправа о осигурању) којом се доказује својство осигураног лица, а да Републички фонд прописује садржај и облик исправе о осигурању, здравствене картице, односно посебне исправе за коришћење здравствене заштите ..., начин њихове овере, ... као и друга питања од значаја за коришћење тих исправа (члан 112. ст. 1. и 9); да се у остваривању здравствене заштите осигураном лицу обезбеђује право на слободан избор здравствене установе и слободан избор лекара (у даљем тексту: изабрани лекар) са којима је Републички фонд закључио уговор о пружању здравствене заштите (члан 141. став 3); да се уговором између матичне филијале и даваоца здравствених услуга одређују лекари појединци који имају овлашћења изабраног лекара, да је давалац здравствених услуга из става 1. овог члана дужан да на видном месту истакне списак лекара које осигурано лице може да одабере за свог изабраног лекара, да изабрани лекар закључује посебан уговор са матичном филијалом о обављању послова изабраног лекара за потребе обавезно осигураних лица (члан 147).

## III

За уставносудску оцену оспорених одредаба Закона о здравственом осигурању, у конкретном случају, од значаја су одредбе Устава Републике Србије, као и одредбе потврђених међународних уговора и других међународних аката у области здравствене заштите који, сагласно чл. 16. и 194. Устава, чине саставни део правног поретка Републике Србије.

*Уставом Републике Србије* утврђено је: да је Република Србија заснована, поред осталог, на социјалној правди, 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, те да се она остварује, између осталог, на уставним јемствима људских и мањинских права и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да је правни поредак Републике Србије јединствен (члан 4. став 1); 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 (члан 18. став 1); да се Уставом јемче, и као таква непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, те да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединачног права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, као и да су при ограничењу људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20); да су пред Уставом и законом сви једнаки, те 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 је људски живот неприкосновен (члан 24. став 1); да свако има право на заштиту свог психичког и физичког здравља, а да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом (члан 68. ст. 1. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области здравства (члан 97. тачка 10); 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 закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и опште прихваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5).

У члану 25. *Универзалне декларације о људским њравима* утврђено је: „Свако има право на животни стандард који обезбеђује здравље и благостање његово и његове породице, укључујући ... и лекарску негу.“

*Међународним њакџом о економским, социјалним и културним њравима*, у члану 12, утврђено је да „државе чланице овог пакта признају право које има свако лице на најбоље психичко и ментално здравље које може да постигне“, те да ће „државе чланице овог пакта предузети мере у циљу обезбеђења пуног остваривања овог права, поред осталог и мере ради стварања услова за обезбеђивање свима лекарских услуга и помоћи у случају болести.“ Овај међународни пакт прати Документ Е 1989/22. Комитета УН за економска, социјална и културна права – Општи коментар број 14, посвећен праву на највиши достигнути стандард здравља. У Коментару везаном за члан 12. наведеног Пакта се, пре свега, утврђује да је „здравље основно људско право неопходно за уживање осталих људских права“, те да „свако људско биће има право на уживање највишег могућег стандарда здравља погодног за достојанствен живот“.

*Евројска конвенција за зашџиџију људских њрава и основних слобода* не јемчи право на здравствену заштиту, али чланом 14. Европске конвенције и чланом 1. *Протџокола 12* ове конвенције утврђена је општа забрана дискриминације. Наиме, чланом 1. Протокола 12 проширено је поље примене члана 14. Европске конвенције, како би забраном дискриминације била обухваћена и она права која су прописана не само овом конвенцијом, него и унутрашњим и међународним правом. Према члану 1. Протокола, „Уживање сваког права које закон предвиђа мора се обезбедити без дискриминације по било ком основу, као што је пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност са неком националном мањином, имовина, рођење или други статус (став 1), а „Јавне власти не смеју ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1. (став 2). Укратко, члан 1. Протокола 12 забрањује дискриминацију у уживању било ког права проистеклог из домаћег и међународног законодавства.

*Измењеном Евројском социјалном њовељом* чланице Савета Европе су се обавезале да прихватају као циљ своје политике, којем теже свим одговарајућим средствима, како националним, тако и међународним, постизање услова у којима се права утврђена овом повељом и принципи могу делотворно остварити. У Делу I и II Повеље, поред осталог, стоји да „Свако има право да користи погодности свих мера које му омогућавају да ужива највиши могући доступни стандард здравља“ (члан 1. став 1. тачка 11), те да се „у намери да обезбеде ефикасно остваривање права на заштиту здравља, стране уговорнице обавезују да било саме, било у сарадњи са јавним или приватним организацијама, предузму одговарајуће мере, које се, поред



осталог, огледа и у томе да „... уклоне у највећој могућој мери узроке лошег здравља“; да „... обезбеде саветодавне и образовне погодности за унапређивање здравља и подстицање индивидуалне одговорности по питању здравља“ и „да спрече у највећој могућој мери епидемиолошка, ендемска и друга обољења, као и несрећне случајеве“ (члан 11). У Делу V, члану Г. Повеље – под називом „Ограничења“ стоји да „када се права и принципи наведени у Делу I ефикасно остварују а њихово ефикасно остваривање је предвиђено у Делу II, они неће бити подложни никаквим ограничењима или ограничењима која нису предвиђена у тим деловима, осим оних која су предвиђена законом и неопходна у демократском друштву ради заштите права и слобода других или ради заштите јавног интереса, националне безбедности, јавног здравља или морала.“ Такође у овом члану Повеље стоји да се „Ограничења која су допуствива према овој повељи у односу на права и обавезе садржане у њој неће примењивати ни у једну другу сврху, осим оне ради које су предвиђена.“

#### IV

Полазећи од изложеног, а посебно одредаба члана 97. тачка 10. и члана 68. Устава, следи да је Република Србија надлежна да уреди и обезбеди систем у области здравства, тј. да је Народна скупштина као законодавни орган Уставом овлашћена да законом уреди систем у области здравства, а у оквиру тога, и по изричитом уставном налогу, здравствено осигурање, здравствену заштиту и оснивање здравствених фондова. Сагласно наведеном, систем у области здравства у Републици Србији уређен је, пре свега, Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06, 57/11, 110/12 и 119/12), Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09) и Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 7/08, 5/09, 7/09, 3/10, 4/11, 52/11, 101/11, 7/12 и 8/13).

За целовитије и потпуније сагледавање значења оспорених решења Закона о здравственом осигурању, по оцени Уставног суда, од значаја су и одредбе наведеног *Закона о здравственој заштити*, којима је прописано: да је здравствена заштита, у смислу овог закона, организована и свеобухватна делатност друштва са основним циљем да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице (члан 2. став 1); да је здравствена делатност којом се обезбеђује здравствена заштита грађана, а која обухвата спровођење мера и активности здравствене заштите које се, у складу са здравственом доктрином и уз употребу здравствених технологија, користе за очување и унапређење здравља људи, а коју обавља здравствена служба (члан 5. став 1); да се начело приступачности здравствене заштите остварује обезбеђивањем одговарајуће здравствене заштите грађанима Републике, која је физички, географски и економски доступна, односно културно прихватљива, а посебно здравствене заштите на примарном нивоу (члан 19); да се начело свеобухватности здравствене заштите остварује укључивањем свих грађана Републике у систем здравствене заштите, уз

примену обједињених мера и поступака здравствене заштите које обухватају промоцију здравља, превенцију болести на свим нивоима, рану дијагнозу, лечење и рехабилитацију (члан 21); да се начело континуираности здравствене заштите остварује укупном организацијом система здравствене заштите која мора бити функционално повезана и усклађена по нивоима, од примарног преко секундарног до терцијарног нивоа здравствене заштите и која пружа непрекидну здравствену заштиту грађанима Републике у сваком животном добу (члан 22); да се начело ефикасности здравствене заштите остварује постизањем најбољих могућих резултата у односу на расположива финансијска средства, односно постизањем највишег нивоа здравствене заштите уз најнижи утрошак средстава (члан 24); да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вредности, односно има право на физички и психички интегритет и на безбедност његове личности, као и на уважавање његових моралних, културних, религијских и филозофских убеђења (члан 25); да сваки пацијент има право на доступну здравствену заштиту у складу са здравственим стањем, а у границама материјалних могућности система здравствене заштите (члан 26); да примарну здравствену заштиту у дому здравља грађани остварују преко изабраног лекара (члан 98. став 1); да изабрани лекар води потпуну медицинску документацију о здравственом стању пацијента и да се здравствена заштита преко изабраног лекара остварује у складу са законом којим се уређује област здравственог осигурања (члан 99. ст. 4. и 5).

Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање прописано је: да се доприносима обезбеђују средства за финансирање обавезног социјалног осигурања, и то пензијског и инвалидског, здравственог и осигурања за случај незапослености (члан 2); да су средства доприноса јавни приход, под контролом и на располагању организација за обавезно социјално осигурање, основаних законима који уређују систем обавезног социјалног осигурања, за намене утврђене у складу са тим законима (члан 4); да је обвезник доприноса осигураник и послодавац или исплатилац прихода, на чији терет се плаћа допринос (члан 6. став 1. тачка 1)); да је обвезник обрачунавања, односно плаћања доприноса осигураник и послодавац, односно други исплатилац прихода који је дужан да обрачуна, односно плати допринос у своје име и у своју корист или у своје име, а у корист осигураника (члан 6. став 1. тачка 2)); да је послодавац дужан да доприносе из става 1. овог члана обрачуна и уплати истовремено са исплатом зараде, разлике зараде или уговорене накнаде за привремене и повремене послове, по прописима који важе у моменту исплате тих примања (члан 51. став 2); да се у погледу утврђивања, наплате и повраћаја доприноса, правних лекова, камате, казних одредби и других питања која нису уређена овим законом, изузев одредаба које се односе на пореска ослобођења, олакшице и отпис, примењују одговарајуће одредбе закона који уређује порез на доходак грађана, односно закона који уређује порески поступак и пореску администрацију, ако овим законом поједина питања нису друкчије уређена (члан 69).

## V

Из наведених одредаба закона следи да је здравствена заштита одређена (дефинисана) као организована и свеобухватна делатност друштва, са основним циљем да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице, што значи да се ради о делатности од општег друштвеног интереса, која се обавља као јавна служба. Посебно је важно поменути да су одредбама чл. 5. до 10. Закона о здравственом осигурању и чл. 19. до 24. Закона о здравственој заштити утврђена начела здравствене заштите осигураника, која представљају основ функционисања и остваривања система здравствене заштите у целини, а тиме и основ и оквир за остваривање права пацијената на здравствену заштиту. Ова начела односе се на приступачност, правичност, свеобухватност, континуираност, ефикасност и стално унапређивање квалитета здравствене заштите. Она се налазе у основи свих законом установљених права која осигураник ужива у области здравствене заштите. Наиме, на темељу ових начела сваки пацијент у области здравствене заштите остварује своја конкретна законом утврђена права, укључујући и законом установљено право пацијената на слободан избор здравствене установе и доктора медицине, односно доктора стоматологије, као и на слободан избор различитих медицинских процедура, у складу са законом, на основу одговарајућих информација о могућим ризицима и последицама по здравље пацијента.

Уважавајући законом утврђен положај и улогу изабраног лекара као основног стручномедицинског органа у поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања и његово установљење са циљем квалитетнијег пружања здравствене заштите, односно потпуније бригае о здравственом стању осигураног лица, пред Уставним судом основано је доведена у сумњу сагласност прописивања законске обавезе осигураног лица да изврши избор изабраног лекара као услова за накнадну оверу исправе о осигурању на основу које се остварују права из здравственог осигурања, односно на основу које се може користити здравствена заштита, са основном сврхом и циљем здравствене заштите, тј. сагласност наведених законских решења са Уставом зајемченим правом сваког на заштиту свог физичког и психичког здравља (члан 68. став 1), као и са основним принципима и начелима остваривања људских права утврђених одредбама чл. 18. до 21. Устава. Истоветно питање поставило се и са становишта јемстава права на заштиту здравља утврђених у одредбама члана 12. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, као и цитираним одредбама измењене Европске социјалне повеље.

По оцени Уставног суда, оспореном одредбом члана 142. Закона у знатној мери се сужавају, односно ограничавају законом установљена права осигураника на остваривање здравствене заштите, како то наводе и подносиоци иницијативе, јер се осигураницима без испуњења прописаног услова, обезбеђује само право на минималну здравствену заштиту у виду пружања хитне медицинске помоћи. При томе је важно напоменути да се средства за остваривање права из обавезног здравственог осигурања, *ex lege* обезбеђују

унапред уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање, као и да је извршена уплата доприноса „првотни и основни“ услов за остваривање права из обавезног здравственог осигурања. Поред тога, оспореним одредбама Закона осигураници који нису изабрали лекара стављени су у битно различит положај у односу на осигуранике који су извршили избор изабраног лекара, будући да, осим хитне медицинске помоћи, не могу остварити друга права по основу здравственог осигурања, без обзира на потребе изазване њиховим здравственим стањем. Надаље, наведеним осигураницима се, према оспореним одредбама Закона, не пружају здравствене услуге које су унапред плаћене, тј. које су према закону покривене обавезним доприносом за здравствено осигурање, већ су ти осигураници у суштини доведени у исти положај као и лица за која уопште није уплаћен допринос за здравствено осигурање или није уплаћен у целини.

Уставни суд констатује, да иако слобода избора здравствене установе и слободан избор лекара не представља Уставом зајемчено право пацијента из области здравствене заштите, већ право установљено законом, при прописивању услова и начина његовог остваривања, као и евентуалних ограничења у уживању ових права и последица неиспуњавања одређених законских обавеза од стране осигураника, при уређивању ових питања законодавац мора имати у виду Уставом утврђена основна јемства остваривања и заштите људских права Устава. Наиме, начела и гаранције из чл. 18. до 21. Устава обавезују све без изузетка, а тиме и Народну скупштину кад уређује систем у области здравствене заштите, а у оквиру тога и начин остваривања права осигураника на здравствену заштиту.

Из напред изложеног, по оцени Суда, произилази да се избор изабраног лекара не може законом прописивати као обавеза, односно услов без кога нема уживања права по основу здравственог осигурања, с обзиром на то да се доприноси за то осигурање уплаћују унапред, те да је Законом о здравственој заштити, као системским законом у овој области, гарантовано право осигураном лицу да слободно бира здравствену установу и лекара код кога ће остварити право на здравствену заштиту. По оцени Уставног суда, нема објективног и разумног оправдања да се осигураном лицу, које није извршило избор изабраног лекара, законом ускрати (ограничи) пружање здравствене заштите у обиму који одговара обиму плаћене здравствене услуге и која му је неопходна с обзиром на његово здравствено стање, само из разлога што то лице није извршило избор изабраног лекара. Уставни суд сматра да се тиме задире у суштину права на здравствену заштиту која је као таква установљена законом, а на темељу уставне гаранције права на заштиту физичког и психичког здравља.

Уставни суд је, такође, оценио да се прописивањем наведених последица по осигураника који не изабере изабраног лекара, не задире само у суштину овог права, већ се такав осигураник фактички кажњава, тј. лишава могућности коришћења услуга здравствене заштите. Другим речима, Суд налази да се оспореним решењима из чл. 142. и 146. Закона прокламована слобода избора лекара у суштини трансформисала у дужност избора, чије

се невршење санкционише суспендовањем права на здравствену заштиту. Из свега изнетог следи да се оспореним одредбама Закона доводе у питање одредбе члана 18. Устава, у којима је утврђено да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена опште-прихваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, те 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.

Уставни суд подсећа и овом приликом на одредбе члана 20. Устава, према којима људска и мањинска права законом могу 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 су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења (заштита јавног интереса или заштита права и слобода других лица), природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. У вези са наведеним, Уставни суд посебно указује и на повреду Уставом (члан 20. став 3) и међународним уговорима зајемченог принципа пропорционалности код прописивања наведеног начина и услова за остваривање права из здравственог осигурања, из разлога што се неизвршавање наведене законске обавезе могло санкционисати и на други начин, односно мањим обимом ограничења права на здравствену заштиту. Другим речима, по оцени Суда, у конкретном случају су циљ или последица предузете мере неоправдани, односно не постоји сразмера између предузете мере и циља који се овом мером остварује. Уставни суд је, исто тако, оценио да се прописивање овлашћења Републичког фонда за здравствено осигурање да осигураницима накнадно не овери здравствену исправу уколико не изабере лекара доводи у питање остваривање основних начела заштите права осигураних лица и заштите јавног интереса гарантованих одредбама члана 68. Устава и члана 12. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима.

Надаље, Уставни суд налази да оспорена законска решења нису у складу ни са сврхом здравствене заштите на чије се остваривање обавезала наша земља и на међународном плану, утолико пре што осигураницима, без испуњења наведеног услова, законодавац обезбеђује само право на минималну здравствену заштиту у виду пружања хитне медицинске помоћи, а не и право на пружање адекватне медицинске услуге која је иначе покривена уплаћеним обавезним доприносима за здравствено осигурање, чиме се прописани услов, односно начин остваривања права претворио у противуставно ограничење права на здравствену заштиту.

Такође, оспореним одредбама Закона, посматраним у целини, односно у међусобној повезаности и по последицама, по оцени Уставног суда, осигурана лица, која нису изабрала лекара, су без разумног оправдања,

доведена у битно различит положај у односу на остала осигурана лица противно принципу једнакости из члана 21. Устава и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

И најзад, Уставни суд је становишта да је оспореним одредбама Закона нарушено и јединство правног поретка Републике Србије гарантовано одредбама члана 4. и члана 194. став 1. Устава у области здравствене заштите, јер су на овај начин доведена у питање основна начела здравствене заштите и права осигураника утврђена овим законом, као и Законом о здравственој заштити.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у тачки 1. изреке.

## VI

Како је Уставни суд донео коначну одлуку у овом поступку и оценио да одредбе члана 142. став 4. и члана 146. ст. 4. и 5. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 106/06, 57/11, 110/12 и 119/12) нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима, то је утврдио да су престали разлози због којих је Решењем IУз-361/2012 од 22. маја 2013. године („Службени гласник РС“, број 55/13) одредио меру обуставе извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 142. став 4. и члана 146. став 5. Закона. Стога је Уставни суд, на основу одредаба члана 46. тачка 3) и члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, наведену меру обуставе извршења укинуо и решио као у тачки 2. изреке.

## VII

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 142. став 4. и члана 146. ст. 4. и 5. Закона наведеног у тачки 1. изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-361/2012 од 9. октобра 2014. године (,Службени гласник РС“, број 126/14)

**Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – Одлука УС, 67/13 – Одлука УС и 112/13 – аутентично тумачење) – члан 56. став 5.**

**и**

**Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС“, број 56/11)**

Овлашћење директора Агенције за борбу против корупције да ближе уреди поступак пружања помоћи лицима на основу чије пријаве је покренут поступак због повреде Закона, односно лицима која дају изјаве у том поступку.



Доносећи Одлуку, Уставни суд је посебним Решењем одложио њено објављивање за три месеца од дана доношења, сагласно члану 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС и 112/13 – аутентично тумачење) није у сагласности са Уставом.

2. Утврђује се да Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС“, број 56/11) није у сагласности са Уставом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 98/08, 53/10, 66/11 – Одлука УС, 67/13 – Одлука УС и 112/13 – аутентично тумачење) и Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС“, број 56/11), Уставни суд је, на седници одржаној 5. јуна 2014. године, донео Решење ИУз-295/2013, којим је покренуо поступак за оцену уставности одредбе члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 98/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС и 112/13 – аутентично тумачење). Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

– шта је садржина овлашћења директора Агенције, које он има на основу оспорене одредбе члана 56. став 5. Закона – да ли да ближе уреди питања која су на општи начин регулисана оспореним Законом, а тичу се заштите узбуњивача или да уреди поступак пружања помоћи тим лицима, имајући у виду да питања која се односе на тај поступак нису регулисана овим законом, већ оспореним Правилником;

– да ли је овлашћење за доношење прописа одређено чланом 56. став 5. Закона довољно јасно, правно прецизно и извесно, како би за субјект кога ова норма овлашћује, тј. директора Агенције било неспорно шта треба да уреди одговарајућим подзаконским прописом, односно да ли је оспорена правна норма по својој садржини и квалитету таква да задовољава захтеве владавине права;

– да ли се подзаконским прописом може изворно уредити поступак пред државним органима, имајући у виду да из одредбе члана 97. тачка 2. Устава Републике Србије следи да је уређивање поступка пред судовима и другим државним органима *materia legis*, те да ли је оспорена одредба Закона у складу са начелом поделе власти из члана 4. став 2. Устава.

Након доношења наведеног решења, Уставни суд је, сагласно одредби члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – УС), ово решење доставио Народној скупштини на одговор 16. јуна 2014. године. Како Народна скупштина у остављеном року од 60 дана од дана достављања Решења, а ни након истека тог рока, није доставила одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о Агенцији за борбу против корупције донела је Народна скупштина, на седници одржаној 23. октобра 2008. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 97 од 27. октобра 2008. године, ступио је на снагу 4. новембра 2008. године, а његова примена је отпочела 1. јануара 2010. године. Овим законом уређују се оснивање, правни положај, надлежност, организација и начин рада Агенције за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција), 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 (члан 1). Сагласно наведеном предмету уређења овог закона, питања која се односе на поступање и одлучивање Агенције у случају повреде закона (покретање поступка, мере које се могу изрећи функционерима, одлуке органа Агенције, јавно објављивање одлуке о мерама, обавеза повраћаја имовинске користи, заштита подносиоца пријаве и других лица у поступку и обавештавање надлежних органа о повредама закона) уређена су одредбама чл. 50. до 57. Закона. Одредбама члана 56. Закона, којима је регулисана заштита подносилаца пријаве и других лица у поступку, прописано је: да лице на основу чије пријаве је покренут поступак, односно друго лице које даје изјаву у поступку из члана 50. овог закона, не може због тога да сноси штетне последице (став 1); да државни службеник, односно запослени у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштава чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, који у доброј намери Агенцији поднесе пријаву ако оправдано верује да постоји корупција у органу у коме ради, не може због тога да трпи штетне последице (став 2); да у циљу заштите лица из ст. 1. и 2. овог члана Агенција му пружа неопходну помоћ, у складу са законом (став 3); да Агенција штити анонимност лица из ст. 1. и 2. овог члана. (став 4). Оспореном одредбом става 5. овог члана Закона прописано је да ближи пропис којим се уређује поступак пружања помоћи лицу из ст. 1. и 2. овог члана доноси директор.

Поред наведених одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције, од значаја за разматрање овог уставносудског предмета су и одредбе

Закона којима је утврђен положај Агенције, одређена њена надлежност и послови које обавља директор Агенције, а којима је прописано: да је Агенција самосталан и независан државни орган (члан 3. став 1); да Агенција покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона, да поступа по пријавама државних службеника, односно запослених у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштава чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и запослених у државним органима и организацијама (члан 5. ал. 2. и 18); да су органи Агенције Одбор и директор (члан 6); да директор представља Агенцију, руководи радом, организује и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова Агенције, доноси одлуке о повреди овог закона и изриче мере, даје мишљења и упутства за спровођење овог закона, припрема годишњи извештај о раду Агенције, израђује предлог буџетских средстава за рад Агенције, доноси опште и појединачне акте, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у Агенцији, спроводи одлуке Одбора Агенције и врши друге послове одређене законом (члан 15).

### III

За оцену уставности оспорене одредбе члана 56. став 5. Закона, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима, 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 и да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт (члан 4. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, поступак пред судовима и другим државним органима и одговорност и санкције за повреду закона, других прописа и општих аката (члан 97. став 1. тачка 2); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7); да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. став 3); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/05 и 81/05) прописано је: да је јавна агенција организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса, да се посебним законом могу, сходно сврси јавне агенције, поједина питања положаја јавне агенције уредити друкчије него овим законом (члан 1); да се јавној агенцији

могу посебним законом, као јавно овлашћење, поверити следећи послови државне управе – доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе, решавање у првом степену у управним стварима, издавање јавних исправа и вођење евиденција (члан 3); да органи јавне агенције јесу управни одбор и директор, да се посебним законом може одредити да јавна агенција има још неке органе, сасвим друге органе или да управни одбор и директор имају друкчији делокруг од делокруга одређеног овим законом (члан 13); да се регулаторни послови јавне агенције састоје у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе, да прописи јавне агенције морају по природи и називу да одговарају прописима које доносе органи државне управе, да прописе доноси управни одбор јавне агенције и објављује их у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 37).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) је прописано: да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15. став 2); да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе (члан 51. став 1); да када је имаоцима јавних овлашћења поверено доношење прописа, они по природи и називу морају да одговарају прописима које доносе органи државне управе (члан 53. став 1).

#### IV

Агенција за борбу против корупције је основана Законом и одређена као самосталан и независан државни орган, у оквиру чије надлежности је и покретање поступка и изрицање мера због повреда оспореног Закона. Поступање и одлучивање Агенције у случају повреде закона уређено је одредбама чл. 50. до 57. Закона. Одредбама члана 50. ст. 1. и 2. Закона одређени су субјекти који могу покренути овај поступак. Најпре, то је Агенција, која поступак покреће и води по службеној дужности, затим поступак се покреће на захтев функционера и његовог непосредно претпостављеног, док се може покренути и на основу пријаве правног или физичког лица. Управо ова трећа категорија лица на основу чијих пријава се покрећу поступци у случају повреде Закона јесу предмет заштите, који је по први пут уведен у наш правни систем, на основу одредаба члана 56. Закона. Наиме, ова лица, која се називају и узбуњивачима, јесу лица која у доброј намери подносе пријаву Агенцији, ако оправдано верују да постоји корупција у органу у коме раде и стога својим поступањем представљају један нови и значајан сегмент у борби против корупције. Имајући у виду да се ова лица могу изложити ризику зато што у доброј намери подносе пријаву Агенцији када оправдано верују да постоји корупција у органу у коме раде, Законом је предвиђена њихова заштита, и то с циљем да ова лица не могу да трпе штетне последице због подношења пријаве о постојању корупције. Иста врста и исти степен заштите Законом је предвиђен и за лица која у поступку пред Агенцијом у коме се одлучује о постојању повреде оспореног Закона дају изјаве које су од значаја за доношење одлуке Агенције.

Одредбом члана 56. став 2. Закона таксативно су наведена лица којима се обезбеђује заштита на основу овог закона, а то су државни службеници, односно запослени у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштава чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Наведена лица у побројаним органима и организацијама не могу да трпе штетне последице због подношења пријаве о постојању корупције, под следећим условима: 1) најпре, корупција коју лице пријављује може да буде везана само за онај орган у коме узбуњивач ради; 2) пријава мора бити поднета у доброј намери, што значи да „узбуњивање“ не сме бити злоупотребљено и 3) узбуњивач мора оправдано да верује да корупција постоји у органу у коме ради. У циљу заштите ових лица, одредбама члана 56. ст. 3. и 4. Закона је прописано да Агенција штити анонимност ових лица, као и да им пружа неопходну помоћ, у складу са законом, при чему Уставни суд истиче да системски закон о пружању заштите узбуњивача још увек није донет, али да је Влада утврдила предлог овог закона и доставила га Народној скупштини на разматрање 3. октобра 2014. године.

Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да су одредбама члана 56. ст. 1. до 4. Закона уређена питања која се односе на субјекте заштите, услове под којима се одређеним лицима пружа заштита пред Агенцијом, њихова права која се штите и обавезе Агенције у спровођењу заштите ових лица. Из наведеног следи да поступак пружања заштите овим лицима није уређен чланом 56. Закона, којим је регулисана заштита подносилаца пријаве и других лица, али ни другим одредбама Закона.

## V

Иако питања која се односе на поступак пружања заштите наведених лица нису регулисана Законом о Агенцији за борбу против корупције, оспореном одредбом члана 56. став 5. Закона је прописано да ближи пропис којим се уређује поступак пружања помоћи доноси директор Агенције.

Поводом наведеног, Уставни суд најпре указује да овлашћење дато законом директору Агенције да поједина питања уређена законом ближе уреди својим подзаконским актом само по себи уставноправно није спорно. Ово из разлога што и Агенција за борбу против корупције, сагласно одредби члана 137. став 3. Устава, у остваривању регулаторне функције, може доносити прописе за извршавање закона, под условима и на начин прописан законом, као и да је, сагласно члану 15. Закона, директор Агенције надлежан за доношење општих аката, који по својој природи, називу и садржини треба да одговарају прописима који се доносе у извршавање закона. Из наведених системских решења произлази да је директор Агенције, овлашћен за доношење прописа, али само у границама надлежности Агенције, односно да директор Агенције може да доноси прописе за извршавање закона, када је за то изричито овлашћен законом, као и да ти прописи морају бити у

сагласности са законом. Овакав положај доносиоца подзаконских прописа произлази из уставног начела поделе власти из члана 4. став 2. и члана 195. став 1. Устава, којим је утврђено да сви подзаконски општи акти Републике Србије, морају бити сагласни закону. Поред наведеног, Уставни суд указује да је Народна скупштина, у складу са одредбама члана 98. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава, као носилац законодавне власти, једина овлашћена да доноси законе из надлежности Републике Србије. Како је одредбом члана 97. тачка 2. Устава утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, поступак пред судовима и другим државним органима, то значи да је уређивање поступка пред наведеним органима *materia legis*, односно да је предмет законског уређивања, те да не може бити предмет уређења акта ниже правне снаге од закона. Стога, према ставу Уставног суда, директор Агенције, која је Законом опредељена као самосталан и независан државни орган, може имати овлашћење да донесе пропис на основу члана 56. став 5. Закона, само ради ближег уређења питања која су већ уређена законом, тј. ради извршавања закона. Другим речима, директор Агенције може бити овлашћен да ближе уреди поступак пружања помоћи лицима која Агенцији пријаве сумњу на корупцију, односно лицима која дају изјаве у поступку пред Агенцијом, само под условом да је тај поступак уређен законом.

Како је Уставни суд, у конкретном случају, утврдио да Закон о Агенцији за борбу против корупције уопште не садржи одредбе којима се уређује поступак пружања помоћи наведеним лицима пред овом агенцијом, то Суд оцењује да овлашћење дато директору Агенције, по својој суштини, излази изван надлежности овог органа да својим општим актом (прописом), ближе уреди поједина питања садржана у закону, већ заправо представља овлашћење за уређивање поступка пружања заштите лицима из члана 56. ст. 1. и 2. овог закона. С обзиром на изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 56. став 5. Закона није сагласна са Уставом утврђеним начелом поделе власти из члана 4. став 2. Устава, те одредбама члана 97. тачка 2. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава, којима је утврђена надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима, односно надлежност Народне скупштине да доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије.

Поред тога, Уставни суд указује да овлашћење за доношење прописа одређено одредбом члана 56. став 5. Закона није довољно јасно, правно прецизно и извесно, како би за субјект кога ова норма овлашћује, тј. директора Агенције било неспорно шта треба да уреди одговарајућим подзаконским прописом, због чега ова законска одредба по својој садржини и квалитету не задовољава захтеве владавине права, како то произлази и из праксе Уставног суда и Европског суда за људска права. Наиме, Уставни суд још једном подсећа на став који је изнео у више својих одлука (нпр. IУз-27/2009, IУз-107/2011, IУз-299/2011, IУз- 920/2012 и др.) поводом квалитета законских норми, а полазећи од става Европског суда за људска права израженог поводом одређивања „аутономног појма закона“, који гласи: „да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу



тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве, тако да субјекти на које се закон односи могу ускладити своје понашање са законом“, како не би због непрецизних, али и недостатних норми били ускраћени у остваривању својих зајемчених права или правних интереса. Уставни суд такође указује да Европски суд за људска права није утврдио само аутономни појам закона у смислу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, већ је у појединим својим одлукама указао и на одређена својства која морају карактерисати законе и друге опште акте земље потписнице Европске конвенције. Наиме, Европски суд за људска права је мишљења да се израз „закон“ не односи на пуко постојање закона, већ и на квалитет закона, захтевајући да он буде сагласан владавини права, а његове норме у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве (вид. предмет *Silver and Others v. The United Kingdom*, представке бр. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, пресуда од 25. марта 1983. године; предмет *Sunday Times v. The United Kingdom*, представка број 6538/74, пресуда од 26. априла 1979. године; предмет *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, представка број 30985/96, пресуда од 26. октобра 2000. године).

Полазећи од наведених ставова, Уставни суд оцењује да су оспореном одредбом члана 56. став 5. Закона управо доведени у питање наведени стандарди који морају бити поштовани зарад обезбеђења уставног начела владавине права, односно принципа правне сигурности и повиновања власти Уставу и закону, утврђеног чланом 3. став 2. Устава.

На основу свега наведеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције није у сагласности са Уставом, како је одлучено у тачки 1. изреке.

## VI

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС“, број 56/11), Уставни суд је у свом Решењу IУз-295/2013 од 5. јуна 2014. године констатовао да је најпре неопходно извршити оцену уставности оспореног члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције, на основу кога је директор Агенције донео оспорени Правилник, јер је ово претходно питање од чијег решење непосредно зависи оцена уставности и законитости оспореног Правилника.

Како је Уставни суд утврдио да одредба члана 56. став 5. наведеног закона није у сагласности са Уставом, то је Суд спровео и поступак за оцену уставности и законитости оспореног Правилника.

У погледу оспоравања наведеног Правилника, у иницијативи се наводи да је директор Агенције на основу овог акта овлашћен да самостално утврђује које ће се лице прогласити узбуњивачем, а које не, и то без икаквих критеријума, што је према схватању иницијатора у супротности са основним уставним начелима владавине права и поделе власти из чл. 3. и 4. Устава, јер питања која се решавају овим правилником могу бити само утврђена Уставом или прописана законом, а не и подзаконским актом. Подносилац

иницијативе сматра да је ово овлашћење директора Агенције у супротности и са начелом забране дискриминације из члана 21. ст. 1. и 3. Устава, јер се одредбама оспореног Правилника радници запослени код истог послодавца доводе у неравноправан положај. Наиме, према одредби члана 11. овог правилника, ако Агенција утврди да је пријава сумње на корупцију без основа, о томе обавештава узбуњивача, а не регулише питање његовог статуса, односно запослено лице које добије статус узбуњивача је радноправно заштићено, што подразумева заштиту и у случају повреде радне обавезе по уговору о раду и Закону о раду, тако да се применом овог правилника, према схватању иницијатора, искључује примена наведеног закона.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је, на основу одредаба чл. 33. и 34. Закона о Уставном суду, доставио директору Агенције за борбу против корупције иницијативу на одговор 30. октобра 2013. године. Директор Агенције доставио је свој одговор Уставном суду 28. новембра 2013. године.

У одговору се, поред осталог, наводи да је директор Агенције, поступајући у складу са овлашћењем из члана 56. став 5. Закона, донео оспорени Правилник којим се ближе уређује поступање Агенције у пружању заштите лицу које пријави сумњу на корупцију у органу у коме ради, укључујући и начин стицања статуса узбуњивача, начин губитка статуса узбуњивача, те начин пружања заштите од одмазде и заштите анонимности. У одговору се даље наводи да директор Агенције не утврђује самостално које ће лице прогласити узбуњивачем без икаквих критеријума, јер су управо одредбом члана 56. став 2. Закона прописана три критеријума, на основу којих директор Агенције, према околностима сваког појединачног случаја, у поступку прописаном Правилником, процењује да ли подносилац захтева испуњава услове за стицање статуса узбуњивача и пружање заштите, као и да свако лице које испуни ове услове може у поступку прописаном оспореним Правилником, стећи статус узбуњивача и добити одговарајућу заштиту без икакве дискриминације по било ком основу. Међутим, Агенција не може пружити заштиту свим лицима независно од њиховог радноправног статуса, с обзиром на то да може пружити заштиту само у поступцима који се воде пред Агенцијом, у складу са њеним надлежностима, прописаним чланом 5. Закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Директор Агенције за борбу против корупције је 26. јула 2011. године донео оспорени Правилник, на основу члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције, којим је прописано да ближи пропис којим се уређује поступак пружања помоћи лицу из ст. 1. и 2. овог члана доноси директор. Правилник је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 56/11 и ступио је на снагу 6. августа 2011. године. Предмет уређења овог правилника је поступање Агенције у пружању заштите лицу које пријави сумњу на корупцију у органу у коме ради. Оспореним Правилником уређена су следећа питања: услови за пружање заштите (члан 3); начин подношења захтева за заштиту и садржина обрасца на коме се захтев подноси (чл. 4. и 5);

поступање Агенције по захтеву (чл. 6. и 7); заштита од одмазде и обустава заштите (чл. 8. до 12); одговорност руководиоца за одмазду (чл. 13. до 15); извештавање Агенције о случајевима корупције и одмазде (чл. 16. и 17) и заштита анонимности узбуњивача (чл. 18. и 19).

Полазећи од одредаба Устава и закона који су наведени у Делу II и III овог образложења, а који су од значаја и за оцену уставности и законитости оспореног Правилника, Уставни суд најпре констатује да Правилником нису само ближе уређена питања поступка који се води пред Агенцијом ради заштите лица која пријаве сумњу на корупцију, већ да су одредбама оспореног Правилника уређена и одређена питања материјалне природе која се односе на права и обавезе учесника у поступку заштите. Тако су нпр. одредбама члана 3. Правилника прописани услови за пружање заштите, одредбама чл. 13. до 15. прописана је врста мере, као и услови за њено спровођење према органу јавне власти у случају одговорности руководиоца за одмазду, а одредбама чл. 18. и 19. прописана је заштита анонимности узбуњивача и мере којима се она обезбеђује. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да су оспореним Правилником уређена и питања која превазилазе предмет уређења овог подзаконског акта, односно питања која, сагласно члану 97. тачка 2. и члану 99. став 1. тачка 7. Устава, по својој правној природи могу бити предмет уређивања само закона. У погледу одредаба оспореног Правилника које се односе на поступак пружања заштите лицима која пријаве сумњу на корупцију у органу у коме раде, Уставни суд је констатовао да директор Агенције није могао донети тзв. „ближи пропис“ којим ће уредити поступак пружања заштите пред Агенцијом, како то стоји у члану 56. став 5. Закона, јер Закон не садржи одредбе којима је овај поступак уређен, што је предуслов за његово ближе уређивање. С тим у вези, Уставни суд истиче да је директор Агенције доносио оспорени Правилник у суштини изворно уредио поступак пружања заштите наведеним лицима пред Агенцијом, чиме је прекорачио своје надлежности и уредио питања из надлежности законодавне власти.

Сагласно изнетом, Уставни суд је оценио да оспорени Правилник није у сагласности са Уставом утврђеним начелом поделе власти из члана 4. став 2. Устава и одредбама члана 97. тачка 2. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава, којима је утврђена надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима, односно надлежност Народне скупштине да доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије.

Како је Уставни суд утврдио да одредба члана 56. став 5. Закона, која представља правни основ за доношење оспореног Правилника, није у сагласности са Уставом, те да и оспорени Правилник, с обзиром на свој предмет и садржину није у сагласности са Уставом, то је Суд констатовао да је из наведених разлога беспредметно да се врши и оцена законитости таквог акта.

На основу свега наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорени Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је донео директор Агенције, није у сагласности са Уставом, како је одлучено у тачки 2. изреке.

## VII

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који су наведени у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУз-295/2013 од 23. октобра 2014. године (Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 8/15, по протеку три месеца од доношења, због донетог решења о одлагању објављивања ове одлуке)

**Закон о парничном поступку**  
(„Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13  
– Одлука УС и 55/14) – члан 85. ст. 2. и 3.

и

**Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку**  
(„Службени гласник РС“, број 55/14) – чл. 4, 6, 7. и 15.

**Слобода странака у избору пуномоћника, односно ограничавање права на избор пуномоћника**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Одбија се предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 85. ст. 2. и 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14).

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 85. ст. 2. до 4. и став 6. Закона из тачке 1.

3. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 4, 6, 7. и 15. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14).

4. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу одредаба члана 85. ст. 2. до 4. Закона из тачке 1.

## Образложење

Предлогом овлашћеног предлагача покренут је поступак за оцену уставности одредаба члана 85. ст. 2. и 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14), а већим бројем (13) иницијатива захтевано је покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором појединих одредаба члана 85. истог закона, односно појединих одредаба чл. 4, 6, 7. и 15. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14).

У предлогу се наводи да су оспорене одредбе члана 85. ст. 2. и 3. Закона несагласне са одредбама члана 21. ст. 1. до 3, члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 62. став 5. Устава Републике Србије и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер су овим одредбама Закона битно ограничене могућности странке да слободно изабере пуномоћника, чиме је нарушено начело једнакости у остваривању права на приступ суду, те су у неједнак положај стављена лица која нису у стању, из било ког разлога, да процесне радње у поступку предузимају лично, а немају финансијских средстава да плате адвоката или живе у местима у којима није успостављена служба правне помоћи, или у тој служби нема правника са положеним правосудним испитом, или немају крвне сроднике у правој линији, односно браћу, сестре или „брачне другове“, или их имају али они не желе да их заступају, или су за саму странку неприхватљиви као заступници. С обзиром на овакво ограничење, које странке којима је потребан пуномоћник ставља у неједнак положај, супротно принципу забране дискриминације, јер нити постоје објективни и оправдани разлози којима се оно може оправдати ни са аспекта циља ни са аспекта последица које изазива, нити за овакав пропис (меру) постоји објективно и разумно оправдање, а из образложења предлога Закона „тешко се може докучити стварни циљ правила којима је ограничен круг потенцијалних пуномоћника физичких лица – странака у поступку, а евидентно је да његов циљ није да се странкама обезбеди квалификована правна помоћ“, јер се као пуномоћници могу јавити и правни професионалци и правни лаици, то је, по мишљењу предлагача, циљ прописивања ограничења круга потенцијалних пуномоћника физичких лица – странака у поступку неоправдан, с обзиром на то да је одредбом члана 85. став 1. Закона парнично способним странкама призната постулативна способност, изузев у поступку по ванредним правним лековима. Предлагач закључује – „ако странка може лично да предузима процесне радње у поступку, не постоје објективни, рационални и оправдани разлози због којих би требало на генералан начин ограничити могућност, да за свог пуномоћника у тим поступцима, именују било које пословно способно лице, изузев лица које се бави надриписарством“. Истиче и то да је сам круг лица која могу бити именована за пуномоћнике одређен арбитрерно и израз је пуког законодавног волунтаризма, а правило којим је прописано да пуномоћник физичког лица може бити „брачни друг“, само по себи, супротно је принципу забране

дискриминације гарантованом чланом 21. Устава, јер лицима која су склопила ванбрачну заједницу онемогућава да их заступа ванбрачни партнер, иако не постоји објективно и разумно оправдање за овај вид разликовања.

Како је Законом ограничена могућност избора пуномоћника, иако не постоји уставноправни основ за прописивање ограничења у погледу тога ко може бити пуномоћник странке у парничном поступку, ускраћено је право на приступ суду које је претпоставка и предуслов за остваривање права на правично суђење, те имајући у виду последице које изазива ограничење у погледу избора пуномоћника из члана 85. став 2. Закона, предлагач сматра да оно није легитимно јер није нужно, нити постоји неопходан однос сразмерности између овог законског ограничења и последица које изазива.

По мишљењу предлагача, супротно уставном принципу забране дискриминације је и правило из члана 85. став 3. Закона да пуномоћник запосленог у спору из радног односа може бити и представник синдиката чији је запослени члан, под условом да је дипломирани правник са положеним правосудним испитом, јер су у неједнак положај стављена запослена лица која су чланови оних синдиката који у својим редовима немају дипломиране правнике са положеним правосудним испитом у односу на она запослена лица која су чланови синдиката који у својим редовима имају правнике са положеним правосудним испитом. Иако се може претпоставити да је сврха овог правила – обезбеђивање квалификоване правне помоћи запосленим лицима која воде радне спорове, овакво ограничење, по мишљењу предлагача, нема објективно и разумно оправдање будући да је у овим парницама запослени постулативно способан, може лично предузимати парничне радње, могу га заступати и његови сродници и брачни друг, што по мишљењу предлагача значи „да не постоји потреба за квалификованим заступником... (и да)... зато нема објективног и рационалног оправдања да се запосленом који жели да га заступа представник синдиката ускраћује право да за пуномоћника именује представника синдиката који не испуњава услове у погледу стручне квалификације утврђене оспореном одредбом члана 85. став 3. Закона, као и било које друго пословно способно лице“. Такође се износи мишљење да је прописивање посебног услова у погледу стручне квалификације представника синдиката супротно одредбама чл. 195. и 213. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 25/05, 61/05, 54/09 и 32/13), а несаслазно је и са чланом 4. став 1. Устава „којим је установљено јединство правног поретка“.

Иницијативама се, сличним разлозима, оспоравају поједине одредбе члана 85. ст. 2. до 4. Закона следећим наводима: да се њима „укида претходно већ достигнути ниво људских права, да су оспорене одредбе дискриминаторски постављене у односу на сваку парнично способну странку која нема могућност слободног избора пуномоћника, већ је ограничена на круг лица прописан одредбом члана 85. став 2. Закона“; да се њима дерогира значај дипломираног правника, који се поставља у исту раван са „лаицима“, из чега произлази да дипломирани правници нису адекватни за заступање физичких лица, док крвни сродници без икаквог стручног знања могу да



пружају „правну помоћ и буду пуномоћници члановима своје породице“; „да је правило по коме пуномоћник физичког лица може бити брачни друг, само по себи неуставно“; да „апсурдност оспорених одредаба Закона доводи до омаловажавања, ниподаштавања, потирања, дискредитовања, деградирања дипломираних правника“, као и до поремећеног система вредности у којем стручна лица, дипломирани правници (без правосудног испита) губе сваку вредност у правном поретку Србије, а будући да се одредбом члана 85. став 4. Закона за заступање правног лица захтева квалификација неопходна за посао судије и адвоката, да се статус и положај дипломираних правника своди на лаика, а „неуставно и неоправдано, нецелисходно и неекономично искључује могућност заступања правног лица од стране ових лица која су запослена у том правном лицу... чиме се врши дискриминација ових лица која, иако немају положен правосудни испит, поседују идентична знања и искуства на пословима заступања“. Указује се и на то да право странке на приступ суду не сме бити условљено или отежано обавезом одређивања пуномоћника одређених личних својстава или квалификација. Иницијативама се поставља и питање „да ли се оспореним одредбама члана 85. обезбеђује једнака заштита права гарантована Уставом, уколико се обавезује парнично способна странка да изабере пуномоћника са тачно одређеним статусом и квалификацијама?“ Оцена уставности је захтевана у односу на одредбе чл. 20, 21, 32, 36. и члан 62. став 5. Устава, као и члан 6. став 1. и члан 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Иницијативом којом је оспорена и одредба члана 85. став 6. Закона, по којој странку мора да заступа адвокат у поступку по ванредним правним лековима, изузев ако је сама адвокат, износи се мишљење „да Уставни суд треба још једном да провери и ревидира свој претходни став да се оваквом законском одредбом не ограничавају грађани и привредни субјекти у заштити својих права, с обзиром да је овом законском одредбом (по мишљењу иницијатора), онемогућен нпр. статутарни заступник – директор привредног друштва или власник предузетничке радње да самостално поднесе ванредни правни лек, ако нема средстава да ангажује лице из редова адвоката ..., те да би било правилније и правичније да је Законом остављена могућност да странке могу саме или преко пуномоћника који је потпуно пословно способно лице да приступе суду подношењем ванредних правних средстава“.

Појединим иницијативама указано је да је Уставни суд, одлучујући о истим наводима из великог броја иницијатива, спорне дискриминаторне одредбе Закона у погледу заступања физичких и правних лица прогласио неуставним Одлуком ИУз-51/2012 од 23. маја 2013. године („Службени гласник РС“, број 49/13), а да је Народна скупштина, супротно наведеној одлуци Суда, усвојила „спорне неуставне одредбе“. Један иницијатор, позивајући се и на образложење предлога Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, у коме је наведено да је одредба о томе ко може бити пуномоћник донета „да би се поступило у складу са Одлуком Уставног суда ИУз-51/2012 од 23. маја 2013. године („Службени гласник РС“, број 49/13)“, износи мишљење да из образложења те одлуке Суда произлази да се прописивањем

да пуномоћник мора да буде адвокат, онемогућава остваривање права на приступ суду, па иницијатор закључује да је „став Уставног суда јасан, да не постоји уставноправни основ за прописивање ограничења у погледу тога ко може бити пуномоћник странке у парничном поступку и да из тога следи да би једино одредба Закона о парничном поступку која би гласила да пуномоћник у парничном поступку може бити свако потпуно способно физичко лице била у складу са Уставом“. Исти иницијатор износи мишљење да је „законодавац изиграо смисао одлуке Уставног суда и одређеним групама лица ускратио право на приступ суду (члан 32), намећући несразмерна и нелегитимна ограничења (супротно члану 20) и угрожавајући уставни принцип једнакости правне заштите пред судовима и другим државним органима (члан 36. став 1), те довео у питање и остваривање права на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. став 1. Устава за читаве групе лица („правно невидљива лица“, која нису уписана у матичне књиге рођених одмах по рођењу и која не испуњавају услове за упис у те књиге по одредбама Закона о матичним књигама, лица која немају живих крвних сродника из члана 85. став 2, нису у браку, и слабијег су имовног стања, и лица која живе у ванбрачној заједници, а немају живих крвних сродника из члана 85. став 2. оспореног Закона и слабијег су имовног стања). У истој иницијативи се наводи да се „не види разлог због којег би брачни партнери могли један другог да заступају у парничном поступку, а ванбрачним партнерима је то ускраћено“, зашто се за представнике јединице локалне самоуправе траже одређене квалификације, а за друга лица не, јер је према члану 85. став 5. Закона, једини услов да пуномоћник мора бити потпуно пословно способно лице, због чега сматра да грађанима треба дозволити да за заступника бирају кога год желе – „како су и предвиђали сви наши закони о парничном поступку донети после рата“.

Појединим иницијативама тражена је и „обустава примене оспорених одредаба члана 85. ст. 2. до 4. и става 6. Закона“.

Иницијативом којом је оспорена одредба члана 4. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14) тражена је оцена уставности у односу на члан 21. ст. 1. до 3. Устава, наводом да је „апсолутно право сваког грађанина и једно од основних људских права да сам одлучи у грађанској парници, ради заштите сопственог интереса, ко ће му бити пуномоћник“, а ако би се иста одредба применила – „они који желе да ангажују пуномоћника, а немају крвног сродника у правој линији, нити брата нити сестру, нити брачног друга, нити представника службе правне помоћи јединице локалне самоуправе са положеним правосудним испитом, нису једнаки у својим правима, са онима који желе, а имају, јер такво лице је принуђено да ангажује адвоката“. Иницијатор сматра да се поставља питање зашто би грађанин био принуђен да као пуномоћника ангажује лице које не жели, уместо лица које жели да га заступа (а он му није сродник у правој линији, брат, сестра, брачни друг...). Такође, сматра да овом одредбом Закона нису стављени у исти положај сви они грађани који имају положен правосудни испит, јер не раде сви у служби

правне помоћи и неће сви моћи да буду пуномоћници физичким лицима. Иницијативом је тражена и обустава примене наведене одредбе Закона.

У иницијативи којом се оспоравају одредбе чл. 4, 6, 7. и 15. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, наводи се да се њима „јасно ограничавају права сваког грађанина Србије да из реда свих правно способних и свих пословно способних лица изабере по својој сопственој вољи оног ко ће их евентуално заступати у судским парничним поступцима“, а законска могућност да странку заступа крвни сродник или брачни друг „не ствара евентуални услов да ће странку у спору заступати правно образована и правно писмена особа, већ јасно указује на поновни покушај адвоката да у ублаженој форми ограниче Уставом загарантована права грађана, при чему се не може утврдити било каква разлика између крвног сродника у правој линији, брата, сестре или брачног друга и свих осталих правно и пословно способних грађана, јер сви морају да имају оверено пуномоћје, а поставља се и питање шта је са оцем и мајком, јер нису наведени у овом члану“. Иницијатор сматра да се оспореним одредбама Закона битно ограничавају права грађана на слободу мисли и слободу изражавања, јер се директно врши ограничење воље сваког грађанина, што је супротно одредбама чл. 43. и 46. Устава“. Оцена уставности наведених одредаба Закона тражи се и у односу на чл. 3. и 18, члан 37. ст. 1. и 2. и члан 36. Устава. Предлаже се како би ове законске одредбе требало да гласе, односно „шта да се брише и како да се замени“, односно „шта може да остане“.

## II

Уставни суд је наведени предлог и иницијативе приспеле до 18. септембра 2014. године доставио Народној скупштини на одговор, односно мишљење, сагласно одредбама члана 33. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), али у остављеном року, ни накнадно, Уставном суду није достављен тражени одговор, односно мишљење. Стога је Суд наставио поступак, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставом суду.

## III

Полазећи од садржине предлога и поднетих иницијатива, Уставни суд је констатовао да се предлогом и свим иницијативама оспоравају поједине одредбе члана 85. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14), које су измењене и допуњене чланом 4. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14), и које се односе на прописивање ко може бити пуномоћник физичког лица (оспорене одредбе члана 85. ст. 2. и 3. Закона), односно правног лица (оспорена одредба члана 85. став 4. Закона).

Осим тога, Уставни суд је констатовао да се иницијативом којом се оспорава не само одредба члана 4. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14), већ и одредбе

чл. 6, 7. и 15. овог закона, којима су допуњене одредбе чл. 85, 89, 136. и 410. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС и 74/13 – Одлука УС), и то тако што су у члану 85. после става 1. додати нови ст. 2. до 5, а досадашњи ст. 2. до 5. постали ст. 6. до 9, с тим што је после става 9. додат и став 10. (оспорени члан 4. Закона) и прецизиране одредбе чл. 89. и 136. и члана 410. став 2. тачка 2) основног текста Закона које се односе на овлашћења која има пуномоћник који је адвокат и пуномоћник који није адвокат кад у пуномоћју није ближе одређен обим овлашћења пуномоћника (оспорени члан 6), достављање пуномоћнику адвокату (оспорени члан 7), те одбацивање ревизије уколико ревизија није изјављена преко пуномоћника адвоката, изузев кад је сама странка адвокат (оспорени члан 15), не дају уставноправни разлози оспоравања одредаба чл. 4, 6, 7. и 15. Закона, већ се критикују ове одредбе Закона позивањем на одредбе чл. 3. и 18, члана 37. ст. 1. и 2. и чл. 36, 43. и 46. Устава и предлаже како те одредбе треба да гласе. Стога је Уставни суд ову иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, због недостатка процесних претпоставки за поступање и одлучивање по поднетој иницијативи, као у тачки 3. изреке. Из истих разлога, на основу члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбачена је и иницијатива којом је захтевана оцена уставности одредбе члана 4. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку у односу на одредбе члана 21. Устава Републике Србије којима се забрањује сваки облик дискриминације, јер се разлози иницијативе односе на иницијаторово схватање овог уставног јемства као једнакости у апсолутном смислу, односно „истог положаја свих“ и једнаку примену законске норме на сваког без обзира на животне и радне околности, а што ово уставно јемство у себи не подразумева. Стога је и захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу наведене одредбе Закона беспредметан.

#### IV

Важећим одредбама члана 85. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС и 74/13 – Одлука УС и 55/14) прописано је, поред осталог: да странке могу да предузимају радње у поступку лично или преко пуномоћника (став 1); да пуномоћник физичког лица може бити адвокат, крвни сродник у правој линији, брат, сестра или брачни друг, као и представник службе правне помоћи јединице локалне самоуправе који је дипломирани правник са положеним правосудним испитом (оспорени став 2); да пуномоћник запосленог у спору из радног односа може бити и представник синдиката чији је запослени члан, под условом да је дипломирани правник са положеним правосудним испитом (оспорени став 3); да пуномоћник правног лица може бити адвокат, као и дипломирани правник са положеним правосудним испитом који је у радном односу у том правном лицу (оспорени став 4); да пуномоћник мора бити потпуно пословно способно лице (став 5); да странку мора да заступа адвокат у поступку по ванредним правним лековима, изузев ако је сама адвокат (оспорени став 6);

да ће странку која нема пуномоћника и која се из незнања не користи правима која јој припадају по овом закону, суд упозорити да може ангажовати пуномоћника у складу са овим законом (став 10).

Имајући у виду наведено и да су према одредбама члана 85. ст. 1. до 3. основног текста Закона о парничном поступку из 2011. године странке могле да предузимају радње у поступку лично, али да су пуномоћници странака (вољни заступници) морала да буду само лица са посебним правничким квалификацијама јер је основно правило било да пуномоћник мора да буде адвокат (став 1), а изузетно, пуномоћник правног лица могао је да буде дипломирани правник са положеним правосудним испитом који је стално запослен у том правном лицу (став 2), те да је странку морао да заступа адвокат у поступку по ванредним правним лековима, изузев ако је сама адвокат (став 3) и да су одредбе члана 85. ст. 1. и 2. Закона у делу става 1. који је гласио: „који мора да буде адвокат“ и става 2. престале да важе 5. августа 2013. године, даном објављивања Одлуке Уставног суда IУз-51/2012 од 23. маја 2013. године („Службени гласник РС“, број 49/13), Уставни суд је констатовао да је важећим текстом Закона (према члану 4. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14)) задржано правило да странка може да бира да ли ће лично и непосредно предузимати радње у поступку или ће то чинити преко пуномоћника (став 1) и обавезно адвокатско заступање у поступку по ванредним правним лековима (осим ако је сама странка адвокат) (став 6), док је на нов начин уређен принцип слободног заступања странака, и то тако што је Закон изричито предвидео ко може да буде пуномоћник (ст. 2. до 4), зависно од тога да ли је странка која је властодавац физичко или правно лице, с тим што је потпуна пословна способност услов да неко лице буде пуномоћник (став 5).

Полазећи од тога да, према одредбама члана 85. важећег Закона о парничном поступку, странка може самостално да иступа пред судом и да пуномоћник физичког лица може бити адвокат, крвни сродник у правој линији, брат, сестра или брачни друг, као и представник службе правне помоћи јединице локалне самоуправе који је дипломирани правник са положеним правосудним испитом, а у спору из радног односа и представник синдиката чији је запослени члан, под условом да је дипломирани правник са положеним правосудним испитом, док пуномоћник правног лица може бити адвокат, као и дипломирани правник са положеним правосудним испитом који је у радном односу у том правном лицу, Уставни суд налази да је оспореним одредбама члана 85. ст. 2. до 4. Закона и физичком и правном лицу омогућен приступ суду и једнака заштита права, а на индиректан начин ипак искључена могућност да се као пуномоћници појаве лица која се баве надриписарством. Ово стога што заступање преко пуномоћника није обавезно, јер је парнично способна странка и постулативно способна, што значи да парницу може водити или непосредно – дакле сама, или преко пуномоћника, а тај принцип важи подједнако за заступање физичких и правних лица и његова примена не зависи од природе или вредности предмета спора.



По правилу, у диспозицији странке је да, уколико сама не предузима радње у поступку, може да изабере лице које ће је заступати у поступку као пуномоћник.

Иако способност да се буде пуномоћник физичког лица, по правилу не претпоставља посебне стручне квалификације, уколико је пуномоћник сродник у правој линији, брат или сестра или супружник странке, тако да ова странка улогу пуномоћника може поверити и нестручном лицу, Законом је прописана могућност заступања физичких лица и од стране адвоката или других квалификованих пуномоћника (дипломираних правника са положеним правосудним испитом као представника службе правне помоћи јединице локалне самоуправе, односно представника синдиката чији је запослени члан, у спору из радног односа), из чега следи да странка по правилу, не само да може слободно да одлучи да ли ће предузимати парничне радње лично или преко пуномоћника, већ и да по својој вољи заступање може поверити квалификованом или неквалификованом пуномоћнику.

Без обзира на то што пуномоћник правног лица може бити само лице са положеним правосудним испитом (адвокат или лице запослено у правном лицу), Уставни суд налази да и тада заступање преко квалификованог лица није обавезно, јер заступник правног лица, одређен законом или статутарним правилима, може правно лице и сам заступати и кад није по образовању или професији дипломирани правник.

Како је Законом прописано да пуномоћник физичког лица може бити и представник службе правне помоћи јединице локалне самоуправе који је дипломирани правник са положеним правосудним испитом, а пуномоћник запосленог у спору из радног односа и представник синдиката чији је запослени члан – под условом да је дипломирани правник са положеним правосудним испитом, Уставни суд налази да сада и странка која не може да оствари право на бесплатног заступника, који је, сагласно члану 170. став 4. Закона увек адвокат, може да има квалификованог пуномоћника, чиме се управо материјализују постулати права на правично суђење и права на приступ суду као његовог битног елемента.

Како и у парницама поводом спора из радног односа пуномоћник запосленог може бити и представник синдиката, под условом да је то лице дипломирани правник са положеним правосудним испитом, Уставни суд налази да тиме странка – запослени остварује право не само на квалификованог пуномоћника већ и на пуномоћника који је специјализован за заступање у парницама које се тичу радних односа.

## V

Оцењујући основаност разлога оспоравања одредаба члана 85. ст. 2. до 4. и став 6. Закона, а полазећи од садржине поднетог предлога и иницијатива, Уставни суд је констатовао да се разлози оспоравања наведених одредаба Закона односе на питање ограничења могућности избора пуномоћника на круг лица прописаних самим законом, односно да ли је законодавац и у ком обиму овлашћен да уреди ко у парници може заступати странку.



Појединим иницијативама постављено је и питање да ли се оспореним законским решењем доводи у питање смисао и суштина Одлуке Уставног суда IУз-51/2012 од 23. маја 2013. године.

Будући да је Уставни суд у наведеној Одлуци (IУз-51/2012 од 23. маја 2013. године) стао на становиште да је у оквиру овлашћења законодавца из одредаба члана 97. тачка 2. и члана 99. тачка 7. Устава, садржано и овлашћење законодавца да уређујући поступак пред судовима пропише и начин заступања странака у том поступку, али и да приликом уређивања ових питања нема неограничену слободу јер је везан Уставом, односно основним уставним принципима на којима се темељи правни поредак, те да је Уставни суд тада, имајући у виду одредбе члана 1, члана 21. став 2, члана 32. став 1, члана 36. став 1. Устава, нашао да странке имају право на једнаку правну заштиту, да поступак у коме се пружа правна заштита мора бити правичан, што обухвата могућност остваривања права на приступ суду, права на независан и непристрасан суд, процесну равноправност и једнакост странака у коришћењу процесних средстава, Уставни суд је, с обзиром на то да је према ранијем нормативном решењу Закон искључивао, односно код правних лица ограничавао могућност да овлашћење за заступање у парници издају лицу које није адвокат, а имајући у виду да није донет посебан закон о правној помоћи из члана 67. став 3. Устава, нашао да се „укидањем могућности слободног избора пуномоћника“, односно законским условљавањем да странка која не жели или из било ког разлога не може сама да предузима радње у поступку до правноснажног окончања поступка, мора имати пуномоћника који је адвокат, доводи у питање равноправност странака и ограничава право на приступ суду и право на правну помоћ. Уставни суд је тада утврдио да нормативно ограничење из члана 85. став 1. Закона, садржано у речима: „који мора да буде адвокат“, представља ограничење које није легитимно, пропорционално ни нужно, које је стога несагласно члану 20. Устава, као и праву на правично суђење из члана 32. Устава, те је такође несагласно и члану 36. став 1. Устава, односно једнакости заштите права пред судовима и представља вид посредне дискриминације грађана по основу имовног стања, забрањене чланом 21. Устава. Уставни суд је у истој одлуци, такође, указао да се одредбом члана 85. став 2. Закона, којом је било прописано да „Изузетно од става 1. овог члана, пуномоћник правног лица може бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом, који је стално запослен у том правном лицу“, не дискриминишу дипломирани правници без положеног правосудног испита у односу на оне са тим испитом у правном лицу, али да је због међусобне повезаности ст. 1. и 2. члана 85. Закона и одредба става 2. овог члана Закона несагласна с Уставом, јер како нема уставноправног основа за прописивање ограничења у погледу тога ко може бити пуномоћник странке у парничном поступку, то нема ни утемељења да се по овом основу доводе у различит положај физичка и правна лица, а што би следило уколико би оспорена одредба става 2. члана 85. остала у правном поретку, те је Суд утврдио да и одредба члана 85. став 2. Закона није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

Стога, поводом питања предлагача да ли је оспореним одредбама члана 85. ст. 1. до 3. важећег Закона, право на приступ суду „условљено или отежано“ тиме што је прописано да пуномоћник физичког лица може бити адвокат, крвни сродник у правој линији, брат, сестра или брачни друг, као и представник службе правне помоћи јединице локалне самоуправе који је дипломирани правник са положеним правосудним испитом, а пуномоћник запосленог у спору из радног односа и представник синдиката чији је запослени члан, под условом да је дипломирани правник са положеним правосудним испитом, те да ли се тиме ограничавају грађани у заштити својих права, Уставни суд налази да право на приступ суду као један од елемената права на правично суђење гарантованог у одредбама члана 32. Устава и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, по својој природи подразумева неограничену слободу сваке странке у поступку пред првостепеним судом на избор да ли ће је неко у парници заступати, али не и неограничено право у избору ко ће је заступати у том поступку. Стога, по налажењу Уставног суда, оваквим законским решењима нису битно ограничене могућности странке да слободно изабере пуномоћника, нити се тиме нарушава начело једнакости у остваривању права на приступ суду оних странака које нису у стању, из било ког разлога, да процесне радње у поступку предузимају лично, нити овакво ограничење, супротно принципу забране дискриминације, ставља у неједнак положај странке којима је потребан пуномоћник а немају финансијских средстава да плате адвоката и живе у местима у којима није успостављена служба правне помоћи, или у тој служби нема правника са положеним правосудним испитом, или немају крвне сроднике у правој линији, односно браћу, сестре или „брачне другове“, или их имају али они не желе да их заступају, или су за саму странку неприхватљиви као заступници, јер је у надлежности законодавца да пропише ко може бити пуномоћник странке у парничном поступку, крећући се у оквиру уставних јемстава и принципа, који не могу бити посматрани у апсолутном, односно апстрактном смислу, а што се предлогом, кроз изнете хипотетичне животне ситуације, управо тражи.

У односу на изнета питања иницијатора – да ли су таква законодавна решења „разумна“ и „оправдана“ и да ли се „може докучити стварни циљ правила којима је ограничен круг потенцијалних пуномоћника физичких лица – странака у поступку“, те тврдње да је „евидентно да циљ закона није да се странкама обезбеди квалификована правна помоћ, ... односно да је сам круг лица која могу бити именована за пуномоћнике, одређен арбитрерно и израз је пуког законодавног волунтаризма“, Уставни суд налази да такви наводи и разлози оспоравања представљају критику конкретног законског решења, као што је то и предлог да би требало омогућити странкама да именују за свог пуномоћника било које пословно способно лице, изузев лица које се бави надриписарством, али и констатује да питања целисходности појединих законских норми и предлози како да се оне измене и „поправе“, нису у надлежности Уставног суда утврђеној чланом 167. Устава. Независно од наведеног, Уставни суд указује да је несумњиво да питање одговарајућег знања и искуства, те познавања прописа од стране пуномоћника, може битно утицати на

остваривање права странке у поступку, међутим, питање да ли ће неко коме то није посао и редовно занимање моћи на квалитетан начин да се стара о свим аспектима парничног поступка, као и о правима и обавезама странке коју заступа, не може бити уставноправно питање о коме би одлучивао Уставни суд.

Такође, по налажењу Уставног суда, то што је у оспореној одредби члана 85. став 2. Закона прописано да пуномоћник физичког лица може бити „брачни друг“, само по себи, није неуставно нити супротно принципу забране дискриминације гарантованом чланом 21. Устава, нити се оваквим прописивањем лицима која су склопила ванбрачну заједницу *ex lege* онемогућава да их у парници пред судом заступа ванбрачни партнер. Ово стога што, иако Закон изричито не прописује да пуномоћник физичког лица може бити и ванбрачни партнер, самим Уставом се ванбрачна заједница изједначава са браком у складу са законом, а оспореном одредбом закона је прописано да пуномоћник физичког лица може бити брачни друг. Како се у конкретном случају ради о недостатном законском решењу, односно о „правној празнини“, чије надомештавање није у надлежности Уставног суда, већ ће се кроз будућу судску праксу установити процесни статус ванбрачних партнера, а евентуална повреда права заступаних лица може бити предмет поступка по изјављеној уставној жалби, то је Уставни суд предлог и у овом делу одбио. Међутим, Уставни суд је закључио да, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду, о уоченом проблему писмом обавестити Народну скупштину, као сувереног носиоца законодавне власти у Републици Србији.

Уставни суд сматра и да наводи предлагача да је супротно уставном принципу забране дискриминације правило из члана 85. став 3. Закона – да пуномоћник запосленог у спору из радног односа може бити и представник синдиката чији је запослени члан, под условом да је дипломирани правник са положеним правосудним испитом јер „у неједнак положај ставља запослена лица која су чланови оних синдиката који у својим редовима немају дипломиране правнике са положеним правосудним испитом у односу на она запослена лица која су чланови синдиката који у својим редовима имају правнике са положеним правосудним испитом“, те да се таквим прописивањем запосленом који жели да га заступа представник синдиката ускраћује право да за пуномоћника именује представника синдиката који не испуњава услове у погледу стручне квалификације утврђене оспореном одредбом члана 85. став 3. Закона, а да за то „нема објективног и разумног оправдања“, нису уставноправни разлози оспоравања предметне законске одредбе, нити је такво прописивање посебног услова у погледу стручне квалификације представника синдиката супротно одредбама чл. 195. и 213. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 25/05, 61/05, 54/09 и 32/13), нити несагласно члану 4. став 1. Устава којим је установљено јединство правног поретка.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором оспорених одредаба члана 85. ст. 2. и 3. Закона о парничном поступку, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Будући да су и иницијативама оспорене одредбе чл. 85. ст. 2. и 3. Закона, навођењем сличних разлога, Уставни суд налази да њима није поткрепљена тврдња о неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором наведених одредаба Закона, док се разлози оспоравања одредбе члана 85. став 4. Закона „да се за заступање правног лица захтева квалификација неопходна за посао судије и адвоката, ... а да се неуставно и неоправдано, нецелисходно и неекономично искључује могућност заступања правног лица од стране других лица која су запослена у том правном лицу...“; не могу сматрати уставноправним разлозима оспоравања, већ се односе на питање целисходности законског решења, а што није у надлежности Уставног суда утврђеној одредбама члана 167. Устава. Стога је Уставни суд иницијативе, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, решењем одбацио.

С обзиром на то да иницијатива којом је оспорена и одредба става 6. члан 85. Закона којом је прописано да странку мора да заступа адвокат у поступку по ванредним правим лековима, изузев ако је сама адвокат, не садржи уставноправне разлоге оспоравања ове одредбе Закона, већ се њоме износи критика законског решења и даје предлог како би било „правилније и правичније“ да то питање буде уређено, то је Уставни суд ову иницијативу, у наведеном делу, а сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио због недостатка процесних претпоставки за поступање и одлучивање Уставног суда. Имајући у виду наведено, одбачен је као беспредметан и захтев за обуставу примене ове одредбе Закона.

Како се у појединим иницијативама наводи да се оспореним одредбама Закона „вређају стечена права странака“, Уставни суд поново указује да се у процесном праву „стечена права“ само изузетно могу појавити, те да се стога правила о пуномоћницима прописана претходним законом не могу сматрати стеченим правима у смислу одредбе члана 20. став 2. Устава, нити измена тих законских норми задире у достигнути ниво људских и мањинских права.

Из наведеног, по оцени Суда, произлази да иницијативама или нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности оспорених одредаба члана 85. ст. 2. до 4. Закона о парничном поступку, или да не постоје процесне претпоставке за поступање и одлучивање Уставног суда. Стога је Уставни суд поднете иницијативе одбацио и решио као у тачки 2. изреке.

С обзиром на то да је Уставни суд донео коначну одлуку, истовремено је одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње која је предузета на основу оспорених одредаба Закона, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, те је решио као у тачки 4. изреке.

Сагласно свему изнетом, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 14), члана 46. тач. 3) и 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.



**IV. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА  
ДОНЕТИ У 2015. ГОДИНИ**





**Закон о допуни Закона о судијама  
(„Службени гласник РС“, број 121/12)**

Повреда уставног начела поделе власти и надлежности ВСС утврђене Уставом због законског наметања обавезе ВСС да изабере на сталну судијску функцију судије, без претходно спроведеног поступка оцењивања; правне последице недоношења акта ВСС о утврђивању критеријума и мерила и уређивању поступка оцењивања судија који су први пут изабрани на судијску функцију у односу на њихов правни положај након истека мандата од три године и у односу на правни положај основних прекршајних судова у Републици Србији, имајући у виду њихов састав; оспорено законско решење не може бити решење прелазног карактера, имајући у виду да се њиме остварују трајне последице за одређену групацију судија /избор за трајно обављање судијске функције.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да Закон о допуни Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 121/12) није у сагласности са Уставом.

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Решењем Уставног суда број IУз-19/2013 од 7. новембра 2013. године, поводом поднетих иницијатива, покренут је поступак за утврђивање неуставности Закона о допуни Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 121/12). Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспореног акта и да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли је законодавац давањем налога Високом савету судства да изабере на сталну судијску функцију судије које су, на основу одлука Народне скупштине, изабране по први пут на судијску функцију, а током трогодишњег мандата нису оцењиване, нарушио уставно начело о подели власти из члана 4. Устава и на тај начин повредио принцип независности судске власти; поводом наведеног, даље се поставља конкретно питање да ли Народна скупштина може индивидуалним законом (закон који се односи на тачно одређена лица која је Народна скупштина изабрала за судије на трогодишњем мандату у судовима опште и посебне надлежности, на основу одлука из децембра 2009. и јула 2010. године) да намеће обавезу другом Уставом утврђеном органу, тј. Високом савету судства, односно да ли је

на овај начин доведен у питање Уставом утврђен положај Високог савета судства, као независног и самосталног органа који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судија из члана 153. став 1. Устава;

– да ли је оспореним решењем прелазног карактера доведена у питање Уставом утврђена надлежност Високог савета судства да самостално одлучује о избору судија на сталну судијску функцију, имајући у виду да се оспореном законском одредбом налаже Савету да такву одлуку донесе, односно да ли је Савет на овај начин суштински лишен Уставом утврђеног права да у односу на ове судије врши избор, сагласно одредбама члана 147. став 4. и члана 154. Устава.

Уставни суд је, том приликом, поред наведених уставноправних питања, констатовао да се због сагледавања свих последица услед неизвршења законске обавезе Високог савета судства да утврди критеријуме, мерила и поступак за вредновање рада судија, као спорна могу поставити и следећа питања:

– како се на правни положај наведених судија одражава чињеница да Високи савет судства није утврдио критеријуме, мерила и поступак вредновања њиховог рада, имајући у виду да су због тога ове судије остале неоцењене, а да је Законом прописна обавеза да судија који има оцену „изузетно успешно обављао судијску функцију“ мора бити изабран за судију на сталној судијској функцији, односно обрнуто, да ако има оцену „не задовољава“ не сме бити изабран за судију на сталној судијској функцији; исто питање се односи и на непоступање надлежних судова за спровођење поступка оцењивања ових судија;

– како се наведена чињеница одражава на основане прекршајне судове у Републици Србији, имајући у виду правни статус судија изабраних у ове судове;

– да ли се оспорено законско решење може сматрати решењем прелазног карактера, имајући у виду да се овим решењем одређеном броју судија обезбеђује трајно вршење судијске функције, односно да се ради о решењу које доводи до трајних последица, тј. истих оних које су прописане чланом 52. Закона о судијама, а односе се на избор судије на сталну судијску функцију.

Уставни суд је, на основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), доставио Народној скупштини на одговор наведено решење 9. децембра 2013. године. Народна скупштина није у остављеном року, а ни након истека тог рока доставила одговор Уставном суду, па је Суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Народна скупштина је донела Закон о допуни Закона о судијама 24. децембра 2012. године, који је ступио на снагу 25. децембра 2012. године. Овим законом извршена је само једна допуна Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10 и 8/12 – Одлука УС),

и то додавањем новог члана 100а у Глави VIII Закона, под називом „Прелазне и завршне одредбе“, којим је уређено решење „прелазног карактера“ о избору одређених судија на сталну судијску функцију, као изузетак од правила предвиђеног основним одредбама овог закона. Оспореним одредбама члана 1. Закона прописано је: да ће изузетно од одредаба члана 52. овог закона, судије које су први пут изабране на судијску функцију Одлуком о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 111/09) и Одлуком о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 52/10), а током трогодишњег мандата нису оцењиване, Високи савет судства изабрати на сталну судијску функцију (став 1); да ће одлуку о избору судија из става 1. овог члана Високи савет судства донети најкасније до 31. децембра 2012. године (став 2); да судије из става 1. овог члана ступају на сталну судијску функцију даном истека трогодишњег мандата на који су први пут биране (став 3); да се одлука из става 2. овог члана објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ (став 4).

Уставом Републике Србије је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неутуђивим људским правима, 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, да је судска власт независна (члан 4); да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тачка 16); 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 (члан 147. ст. 1. до 3); да је Високи савет судства независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија (члан 153. став 1); да Високи савет судства бира и разрешава судије, у складу са Уставом и законом, предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора на судијску функцију, предлаже Народној скупштини избор председника Врховног касационог суда и председника судова, у складу са Уставом и законом, учествује у поступку за престанак функције председника Врховног касационог суда и председника судова, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом (члан 154).

Законом о судијама прописано је: да рад свих судија и председника судова подлеже редовном вредновању, да критеријуме, мерила и поступак за вредновање рада судија, односно председника судова утврђује Високи савет судства (члан 32. ст. 1. и 4); да судије на сталну функцију бира Високи савет судства, да се судија који је први пут биран и током трогодишњег мандата оцењен са оценом „изузетно успешно обавља судијску функцију“ обавезно

бира на сталну функцију, да судија који је први пут биран и током трогодишњег мандата оцењен са оценом „не задовољава“ не може бити биран на сталну функцију, те да свака одлука о избору мора бити образложена и да се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 52).

Одлукама о избору судија на сталну судијску функцију („Службени гласник РС“, број 124/12), које је Високи савет судства донео на седници одржаној 28. децембра 2012. године, поименично су наведене све судије које су изабране на сталну судијску функцију у одређеним судовима, на основу члана 1. Закона о допуни Закона о судијама (оспорени закон) и одређен је датум њиховог ступања на функцију (за већину судија то је 2. јануар 2013. године). На основу ових одлука „изабрано је“ укупно 859 судија на сталну судијску функцију.

### III

Полазећи од изложеног уставноправног оквира који је од значаја за разматрање спорних уставноправних питања у овом предмету, а посебно од одредаба чл. 3. и 4. Устава, којима су утврђена начела владавине права и поделе власти, Уставни суд најпре констатује да је начело владавине права темељни уставни принцип који се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону, при чему принцип поделе власти представља основни инструмент ограничења власти, док се независном судском влашћу обезбеђује правна сигурност и заштита права, а повиновањем власти Уставу и закону се обезбеђује власт у границама права.

Сагласно наведеним уставним принципима, уставотворац је Уставом експлицитно утврдио основне елементе процедуре како за конституисање, тако и за персонално обнављање судске власти, са водећом идејом да се у потпуности гарантује и очува њена органска самосталност и функционална независност. У поступку избора судија улоге су подељене између Народне скупштине и Високог савета судства, с тим да код избора судија на сталну судијску функцију одређене задатке, на основу закона, добијају и савети судова. Тако, Народна скупштина, искључиво на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију, на изборни мандат од три године, док Високи савет судства, у складу са законом, бира судије за трајно обављање судијске функције у истом или другом суду, односно одлучује о избору судија који су на сталној судијској функцији у други или виши суд (члан 147. Устава). Полазећи од општих услова за избор судија, чије одређивање је у домену законодавне власти, Високи савет судства самостално процењује испуњеност услова за избор судије за трајно обављање судијске функције, из чега очигледно произлази да је улога законодавног тела у поступку избора судија далекосежно ограничена, јер је, осим прописивања општих услова за избор судија, ово тело надлежно само за први избор судија, при чему је и тада везано предлогом Високог савета судства, који се према свом саставу и функцијама може сматрати делом судске

власти. Сагласно наведеном следи да из уставне поделе функционалних овлашћења у поступку персоналног обнављања судске власти произлази да се улога Народне скупштине окончава избором лица која се први пут бирају на судијску функцију, као и доношењем закона којим ће се утврдити услови и уредити поступак избора судија за трајно обављање судијске функције.

Имајући у виду изнето, Уставни суд констатује да Уставом утврђена подела функционалних овлашћења у поступку избора судија мора бити поштована при сваком конкретном избору, и то не само формално него и суштински, па се стога законом не би могло довести у питање, укинути, ограничити или условљавати уставно овлашћење Високог савета судства да самостално врши избор судија за трајно обављање судијске функције, односно да установљава критеријуме за вредновање рада судија и оцењује у сваком конкретном случају испуњеност општих законских претпоставки за избор судија.

#### IV

Међутим, за разматрање спорних уставноправних питања у овом уставносудском предмету је, према оцени Уставног суда, неопходно најпре извршити анализу правне ситуације која је претходила доношењу оспореног закона, којим је у ствари дат законски налог Високом савету судства да изабере на сталну судијску функцију све судије које су први пут изабране на судијску функцију Одлуком о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 111/09) и Одлуком о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 52/10), а током трогодишњег мандата нису оцењиване. Најпре, Уставни суд констатује да разлог због чега ове судије током трогодишњег мандата нису оцењиване лежи у чињеници да Високи савет судства у обављању послова и задатака из своје надлежности није поступио у складу са обавезом прописаном чланом 32. став 4. Закона о судијама и није донео акт којим би утврдио критеријуме, мерила и поступак за вредновање рада судија, на основу кога би био спроведен поступак оцењивања судија које су 2009. и 2010. године изабране по први пут за обављање судијске функције на три године.

Наиме, како је Уставом утврђено да Савет врши избор судија на сталну судијску функцију у складу са законом, то су услови, поступак и правила избора ових судија прописана Законом о судијама. Поред понављања уставног овлашћења Савета да врши избор судија на сталну функцију, одредбама члана 52. Закона установљена су правила у поступку избора судије којих је Савет дужан да се придржава. Прво правило се односи на судије које су први пут биране на судијску функцију и које су током трогодишњег мандата оцењене оценом „изузетно успешно обавља судијску функцију“. За ове судије законом је установљено да морају бити изабране на сталну судијску функцију, имајући у виду да су показале изузетно знање и вештине у обављању судијске функције, због чега су и оцењене највишом оценом. Супротно од наведеног, друго правило се односи на судије које су у истом периоду оцењене



оценом „не задовољава“, јер за њих важи правило, односно забрана да не могу бити бирани за судију на сталну судијску функцију, с обзиром на то да нису у свом раду показали нити достигли неопходан ниво стручности и оспособљености за обављање судијске функције. И последње правило предвиђено чланом 52. Закона односи се на обавезу Савета да свака одлука о избору судије на сталну судијску функцију мора бити образложена и објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“. Из наведених правила прописаних Законом произлази да је, пре избора судија на сталну судијску функцију, неопходно спровести поступак вредновања њиховог рада за време трогодишњег мандата у коме су по први пут обављали судијску функцију, јер је њихов избор условљен оценама које су у том периоду добили.

То даље значи да како вредновање рада судија које су по први пут изабране на судијску функцију, представља услов за њихов избор на сталну судијску функцију, то ниједном судији који је изабран по први пут на судијску функцију није безусловно признато право трајног обављања судијске функције само након истека мандата од три године. Поступак вредновања рада судија, који се Уставом разумно претпоставља, прописан је изричито законом, и то тако што вредновање рада судија врше надлежна тела образована унутар судова, тј. савети, што значи да се поступак избора судија на сталну судијску функцију одвија само унутар судске власти, што представља гаранцију независности и самосталности судија. Вредновање се врши на основу јавно објављених, објективних и јединствених критеријума и мерила, у јединственом поступку у коме је обезбеђено учешће судије чији се рад вреднује. Након спроведеног поступка вредновања рада ових судија, Високи савет судства је надлежан да одлучи о њиховом избору на сталну судијску функцију, али у оквирима наведених законских налога из члана 52. Закона. Према томе, Уставни суд констатује да је вредновање рада судија *conditio sine qua non* доношења одлуке о избору на сталну судијску функцију, при чему Уставни суд истиче да иако овај услов није Уставом експлицитно утврђен, разумно је закључивање да Устав њега претпоставља, јер уколико то не би био случај, разликовање првог избора од избора на сталну судијску функцију не би имало никаквог смисла.

Међутим, претходни услов за спровођење законом прописаног поступка вредновања рада судија јесте акт Високог савета судства којим би били утврђени критеријуми, мерила и поступак овог вредновања, што је у конкретном случају изостало, јер Високи савет судства не само да није у Законом прописаном року од 60 дана од дана конституисања првог састава Високог савета судства, донео наведени акт, већ га није донео ни у периоду од три године, колико је трајао мандата судија које су по први пут изабране на судијску функцију, на основу одлука Народне скупштине из 2009. и 2010. године. Стога ове судије у тренутку када им је истицао трогодишњи мандат првог избора на судијску функцију нису имале никакву оцену свога рада у том периоду, јер поступак оцењивања није спроведен услед недостатка прописаних критеријума и мерила за његово спровођење, и то кривицом Високог савета судства, при чему је, у конкретној ситуацији, једино било

извесно да овим судијама мандат траје три године, како је то утврђено чланом 147. став 2. Устава и да им након истека трогодишњег мандата, судијска функција може престати по сили Устава.

У таквој ситуацији законодавац је, непосредно пред истицање трогодишњег мандата ових судија, тј. 24. децембра 2012. године донео оспорени Закон, којим је прописао решење „прелазног карактера“ које представља изузетак од правила прописаних Законом о судијама по коме се врши избор судија за трајно обављање судијске функције и које се односи само на ту групу судија, јер поступак њиховог оцењивања није спроведен, из разлога што Високи савет судства није извршио своју обавезу и донео неопходан акт за спровођење тог поступка. Ово решење је дато у виду императивне норме којом је наложено Високом савету судства да ове судије изабере на сталну судијску функцију, без обзира на то како су обављали судијску функцију у свом првом трогодишњем мандату. Истом савету је такође наложено да ову одлуку мора донети најкасније до 31. децембра 2012. године, што значи у року од шест дана од дана ступања на снагу оспореног закона. Сагласно наведеним налозима, Високи савет судства је, на седници одржаној 28. децембра 2012. године, донео две Одлуке о избору судија на сталну судијску функцију („Службени гласник РС“, број 124/12), којима је „извршио избор“ 859 судија на сталну судијску функцију на основу члана 1. оспореног Закона, и то тако што је донео две заједничке одлуке за све ове судије. Овим одлукама одређен је и датум њиховог ступања на судијску функцију, као и обавеза објављивања одлука у „Службеном гласнику Републике Србије“. Уставни суд такође констатује да ове одлуке не садрже никакво образложење, нити поуку о правном леку.

Сагласно наведеном опису стања које је непосредно претходило доношењу оспореног Закона и сагледавању правних последица које је на избор судија за трајно обављање судијске функције имало доношење акта Високог савета судства о критеријумима, мерилима и поступку њиховог оцењивања за време првог обављања судијске функције, Уставни суд је оценио да је Високи савет судства оваквим поступањем сам себе лишио права да самостално и независно одлучује о избору судија на трајно обављање судијске функције и стога приморао законодавца да, ради очувања јединства правног поретка и несметаног функционисања судске власти у Републици Србији прибегне доношењу оспореног Закона. С тим у вези, Уставни суд налази да наведено непоступање Високог савета судства у конкретној правној ситуацији не представља ништа друго до самовољно невршење својих уставних задатака, чиме је овај орган сам прекршио једно од основних уставних начела на којима почива правна држава, тј. начело владавине права утврђено чланом 3. Устава, јер се није повиновао Уставу и закону и донео акт којим би утврдио критеријуме, мерила и поступак за оцењивање судија који су први пут изабрани на судијску функцију на основу одлука Народне скупштине из 2009. и 2010. године.

Наиме, законодавац је, како је то већ изложено, Законом о судијама одредио границе слободног избора судија на сталну судијску функцију.

Стога, Високи савет судства нема дискреционо право да врши избор судија, него управо избор на сталну судијску функцију може да врши на основу законом прописаних критеријума и у законом прописаној и спроведеној процедури, што значи да Високи савет судства има право да некога изабере, односно не изабере, примењујући оне критеријуме и онај поступак који је законом прописан. Међутим, ако тај исти орган, који је гарант независности и самосталности судова и судија не извршава своје уставне надлежности и не донесе неопходан акт за вредновање рада судија који су по први пут изабрани на судијску функцију на основу Устава, и то не учини до истека њиховог мандата од три године, и на тај начин доведе у питање избор ових судија, јер оцењивање њиховог рада јесте услов за њихов избор на сталну судијску функцију, онда се с правом може поставити питање одговорности онога ко је до такве ситуације довео и да ли је законодавац у овом случају самовољно извршио узурпацију надлежности другог Уставом утврђеног органа, тј. Високог савета судства или је на овај корак био принуђен због претходног кршења Устава и закона од стране тог органа, како би законом обезбедио несметано функционисање судске власти у Републици Србији. Наиме, неоспорна је чињеница да је око 96% судија прекршајних судова у Републици Србији изабрано први пут на судијску функцију управо на основу одлука Народне скупштине из 2009. и 2010. године, имајући у виду положај прекршајних органа у Републици Србији до проглашења Устава од 2006. године, као што је и неоспорна чињеница да би без интервенције законодавца дошло до колапса ових судова и да би Република Србија остала без једне гране судске власти, што би представљало веома тешку последицу неуставног поступања Високог савета судства. Стога је Уставни суд стао на становиште да, иако решење из оспореног Закона представља једно изнуђено решење којим је законодавац извршио задирање у домен судске власти, до овог мешања је дошло као последице кршења Устава од стране Високог савета судства. При томе, Уставни суд истиче да кршење уставног начела поделе власти не значи да се на тај начин аутоматски крши и независност судске власти, имајући у виду да је Високи савет судства одређен као орган који је самосталан и независан и чији је основни задатак да обезбеди и гарантује независност судске власти. Наиме, у конкретном случају Високи савет судства и судска власт су суштински сами себе лишили те независне функције, због чега је и реаговао законодавни орган, односно у овом случају није законодавна власт угрозила судску власт, већ је судска власт угрозила саму себе и зато је оспорени Закон и донет као последица управо отклањања таквог угрожавања које, само по себи, представља мешање у другу грану власти али које није онемогућило судску власт да буде независна и независно изабере судије, јер да је судска власт хтела да изабере судије, она би то и учинила пре доношења оспореног Закона, што је у конкретном случају изостало.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд још једном указује да решење из оспореног Закона о обавезном избору судија за трајно обављање судијске функције без спроведеног поступка оцењивања њиховог претходног рада,

у ствари представља једно изнуђено решење, које је донето у ситуацији када би непоступање законодавног органа у датим околностима такође довело до кршења Устава, и то са много тежим последицама, јер би истеком мандата од три године свим судијама изабраним на основу наведених одлука Народне скупштине престала судијска функција без њихове кривице (839 судија), при чему би сваки од њих могао да тврди да је имао право да настави да трајно обавља судијску функцију, јер поступак оцењивања њиховог рада није спроведен и када прекршајни судови у Републици Србији више не би могли да врше своје надлежности.

На основу свега изнетог, Уставни суд је оценио да је законодавац доношењем оспореног Закона повредио начело поделе власти утврђено чланом 4. став 2. Устава и довео у питање Уставом утврђену надлежност Високог савета судства да самостално одлучује о избору судија на сталну судијску функцију, имајући у виду да се оспореном законском одредбом налаже Савету да такву одлуку донесе, иако је то учињено у ситуацији коју је сам Високи савет судства скривио својим непоступањем у складу са законом, односно у конкретном случају законодавац је био приморан да стане на место Високог савета судства на начин на који то законодавац и може урадити, доношењем Закона, како би омогућио избор судија за трајно обављање судијске функције и тиме решио једну неуставну ситуацију до које је поступање, односно у овом случају непоступање Високог савета судства довело у процесу спровођења реформе правосуђа, коју је ово независно и самостално тело требало да спроведе у складу са Уставом и законом.

## V

Поред наведеног, Уставни суд указује да је у овом уставносудском предмету неопходно сагледати и како се на положај судија на које се оспорени Закон односи одражава чињеница да без своје кривице нису изабрани за трајно обављање судијске функције на начин како је то прописано основним решењем из оспореног Закона, јер Високи савет судства није поступио у складу са обавезом прописаном Законом о судијама и својим актом утврдио критеријуме, мерила и поступак за вредновање рада судија, односно да надлежни судови нису спровели поступак оцењивања њиховог рада.

Најпре, већ је Уставом утврђено да мандат судије који се први пут бира на судијску функцију траје три године, што значи да је њихово обављање судијске функције у овом статусу временски ограничено, односно да представља обављање судијске функције на одређено време, за разлику од судија које су изабране на сталну судијску функцију, а што значи да је њихово обављање судијске функције трајно и да не подлеже никаквом реизбору. Полазећи од наведеног, након истека рока од три године, неопходно је решити правни статус судија које су први пут изабране на судијску функцију због истека мандата, а то је могуће учинити само у два правца, и то њиховим избором на сталну судијску функцију или доношењем одлуке о престанку судијске функције. И у једном и у другом случају неопходно је донети појединачни акт у коме ће бити образложени било разлози о испуњености услова за избор

судије на сталну судијску функцију било разлози за престанак судијске функције. Сагласно наведеном, Уставни суд налази да се прво обављање судијске функције у трогодишњем мандату може сматрати својеврсним пробним радом у обављању судијских послова и задатака, а како институт пробног рада увек подразумева одређено трајање у коме се проверавају радне и стручне способности лица на пробном раду, то значи да је и код првог обављања судијске функције у периоду од три године од примарног значаја утврдити радне и стручне способности лица у обављању судијске функције, јер су далекосежне правне последице које иза тога следе, а односе се на обављање судијске функције (престанак или трајно обављање судијске функције). Стога је, према схватању Уставног суда, законодавац с правом увео систем вредновања рада ових лица у трогодишњем периоду рада, како би се заиста утврдило која су од ових лица у том периоду обављала судијску функцију на задовољавајући начин и тиме обезбедила себи право да се кандидују за избор судије на сталну судијску функцију, чије обављање је Уставом гарантовано као трајно.

У складу са наведеним, не треба занемарити чињеницу да судија који је на трогодишњем мандату нема само право да обавља ову функцију у Уставом утврђеном периоду од три године, већ и да је Законом установљена обавеза Високог савета судства да таквог судију изабере на сталну судијску функцију ако је оцењен оценом „изузетно успешно обавља судијску функцију“.

Уставни суд такође истиче да је 96% судија прекршајних судова у Републици Србији изабрано на трогодишњу функцију на основу одлука Народне скупштине из 2009. и 2010. године, тако да би последице њиховог неизбора на трајну судијску функцију, довеле у питање један део судске гране власти и рад прекршајних судова у целини, односно било би онемогућено да један део судова обавља послове из своје надлежности.

Међутим, како је, у конкретном случају, изостало оцењивање судија изабраних по први пут на основу одлука Народне скупштине из 2009. и 2010. године, то се за Уставни суд као спорно поставило и питање да ли судија може трпети штетне последице због тога што наведени орган није поступио у складу са законом и донео акт којим би утврдио критеријуме, мерила и поступак за вредновање рада судија и тиме га онемогућио да, без своје кривице, буде изабран за судију, јер није створио предуслове за спровођење поступка вредновања његовог рада, тј. оцењивања. Слично питање Уставни суд је као спорно поставио и у предмету ИУз-1634/2010, а поводом оцене уставности дела члана 6. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 10/10), којим је било прописано да један од разлога за преиспитивање одлука првог састава Високог савета судства о избору судија на сталну судијску функцију, односно одлука о предлогу за избор судија на сталну судијску функцију, може бити постојање сумње у повреду спроведеног поступка избора, односно предлагања избора судија. Том приликом, Уставни суд је у својој Одлуци ИУз-1634/2010 од 22. децембра 2011. године („Службени гласник РС“, број 8/12), заузео став да се на „прописани начин у Закон уводи разлог за разрешење судије који



није могао бити скривљен од стране изабраног судије и који се не односи на његове личне квалитете за обављање судијске функције, што у основи представља разлоге на којима се правни институт разрешења и заснива, затим да се разлози за разрешење судије никако не могу односити у процесном смислу на време вођења поступка у коме је судија изабран на сталну судијску функцију, и то у односу на евентуалне повреде поступка које је скривио орган који је поступак спровео и за које судија не може сносити никакву одговорност, односно да сумња у повреду правила процедуре не може представљати легитимни законски разлог за покретање поступка за разрешење судије у овом поступку“. Полазећи од наведеног става, Уставни суд је тада утврдио да наведени део одредбе члана 6. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о судијама није у сагласности са Уставом, и то са одредбама члана 21. став 2. и члана 36. став 1. Устава и са одредбама члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и одредбама члана 1. Протокола 12 уз ову конвенцију.

Сагласно наведеном, Уставни суд указује да као и уставном спору у предмету ПУз-1634/2010 и у случају решења из оспореног Закона Високи савет судства сноси кривицу за своје непоступање, тј. што у конкретном случају није обезбедио услове за спровођење поступка избора судија на сталну судијску функцију (није утврдио критеријуме за вредновање рада судија), па самим тим ни судије у овом случају не би требало да носе последице оваквог поступања, односно непоступања овог органа.

И на крају, Уставни суд сматра да је у овом уставносудском предмету неопходно сагледати како је оспореним законским решењем предвиђено да се изврши избор судија и како се овакав избор одражава на њихов правни статус, имајући у виду претходно изнету оцену Уставног суда о неуставности тог закона, односно да ли је и сам избор судија на основу оспореног Закона неуставан. Поводом наведеног, Уставни суд најпре указује да, према одредбама оспореног Закона, судије бира Високи савет судства, што значи да то чини орган који је иначе, по Уставу, овлашћен да бира судије на сталну судијску функцију. Уставни суд затим констатује да су, према оспореном законском решењу, изабране све судије, из чега следи да се не може говорити о било каквој повреди њихових Уставом зајемчених права, односно права прописаних законом. При томе је избор свих судија на сталну судијску функцију, у конкретном случају, сагласан начелу *in dubio pro reo*, имајући у виду да су све судије морале бити изабране на сталну судијску функцију у ситуацији када, без њихове кривице, није донет неопходан акт на основу кога би се спровео поступак оцењивања њиховог трогодишњег рада, јер би се под таквим околностима морало сматрати да све судије испуњавају услове да добију највише оцене, чиме аутоматски, по Закону, морају бити изабране за судије за трајно обављање судијске функције. При томе, Уставни суд указује да легитимни циљ оспореног Закона није садржан у томе да се обезбеди заштита неуставно изабраним судијама, већ да се обезбеди заштита судијама којима би престала судијска функција на неуставан и незаконит начин.



На основу свега наведеног, Уставни суд је стао на становиште да се утврђивањем неуставности оспореног Закона не сме довести у питање статус изабраних судија на основу тог закона, који су пропустом Високог савета судства дошли у позицију да на њихов избор нису могла да се примене већ постојећа основна решења из Закона о судијама, и то не њиховом кривицом, већ противуставним поступањем једног органа судске власти.

## VI

Полазећи од свега изложеног, Устави суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Закон о допуни Закона о судијама, наведен у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ИУз-156/2014 од 26. марта 2015. године („Службени гласник РС“, број 63/15)

*\* Поводом образложења Одлуке ИУз-156/2014 од 26. марта 2015. године судије Уставног суда др Драган Стојановић, др Боса Ненадић и др Оливера Вучић издвојили су мишљења, која су објављена заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 63/15, а објављује се и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

### ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

на одлуку Уставног суда  
у предмету ИУз-156/14

На седници Уставног суда одржаној 26. марта 2015. године, приликом већања и гласања у предмету ИУз-156/14, подржао сам предложену одлуку преваходно због њене изреке. Одлуком се утврђује да Закон о допуни Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 121/12) није у сагласности са Уставом. У оспореном закону садржане су искључиво одредбе прелазног карактера које одступају од општег режима избора судија на сталну судијску функцију. Допуном закона, Народна скупштина је упутила налог Високом савету судства да у одређеном року, непосредно пре истека трогодишњег мандата судија први пут бираних на судијску функцију, односно до 31. децембра 2012. године, изврши избор ових судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности, без обзира на околност да рад судија које су први пут биране на судијску функцију није оцењиван у поступку редовног вредновања. У суштини, на овај начин један број судија је из једног привременог, временски ограниченог статуса, једноставно „преведен“ у трајни судијски положај, чиме је „поништено“ њихово уставно разликовање.

Задржавајући сумњу у њено претпостављено „касаторно“ дејство, одлуку сам прихватио *cum grano salis*, јер се нисам сложио са њеним „правним“ дејством, које су потврђивали основни акценти у њеном образложењу. Претходни предлог одлуке, који сам поднео као судија известилац, није добио потребну већину судијских гласова. У ондашњем предлогу одлуке, поред образложене констатације да је оспорени закон супротан Уставу, био је назначен даљи правни пут ка успостављању стања уставности. Тај пут, као упадљиви, али и неизбежни уставносудски активизам у овом предмету, укључивао је правне обавезе које би Уставни суд одредио „правом“ адресату, Високом савету судства, у циљу целовитог извршења одлуке, односно делотворног отклањања свих последица по објективну уставност, насталих како самим доношењем тако и конкретном применом оспореног закона. Тиме би, по мом суду, била у потпуности остварена мисија Уставног суда у потпуном враћању на стање уставности, односно правне државности, које је било нарушено очигледним захватом законодавца у уставно начело поделе власти.

Сада усвојена одлука, која на први поглед делује као касаторна, заправо има чисто декларативни карактер. Она се може сматрати неком врстом *lex imperfecta* одлуке, имајући у виду да не производи никакве правне последице, нити успоставља пређашње стање уставности. Мада је, дакле, утврђујућа, одлука Уставног суда ИУз-156/14 сама по себи није адекватно разрешила уставни спор, нити је доиста заштитила једну од вредносних супстанци Устава – начело поделе власти. Правна аргументација која је употребљена у њеном образлагању, пре свега, упорно инсистирање на конструкцији „изнуђене неуставности“ и искључивој „кривици“ Високог савета судства, заправо је допринела да Уставни суд одустане од радикалних мера које су му стајале на располагању. Изабран је једноставнији, лакши пут, али није отклоњена сумња да знатан број судија није изабран на трајну функцију у складу са Уставом, нити је законодавац спречен да поново разрешава конкретне правне ситуације за чије решавање није позван. Како је предмет уставносудског испитивања био индивидуални закон, чија је примена већ била исцрпљена, очигледно је да формално касаторна одлука нема никакво правно дејство на правне односе и ситуације настале извршењем закона, нити ће *pro futura* спречавати законодавну власт да делује на исти начин.

## II

Упадљиву слабост одлуке ИУз-156/2014 видим у томе што се њено образложење више бави проналажењем оправдања за противуставну интервенцију законодавца, него њеним разарајућим дејством по правну државност и принцип поделе власти који је њен саставни део. У том смислу најпре се у образложењу даје оцена да је Високи савет судства, због пропуштања да донесе акт за вредновање рада судија, „сам себе лишио права да самостално одлучује о избору судија“ и да је тако „приморао законодавца“ да приступи доношењу оспореног закона. Овај став касније је више пута поновљен, али и додатно развијен, навођењем још неколико констатација, које су се

углавном односиле на мотиве, разлоге и циљеве деловања законодавне власти у овом случају. Тим ставовима се потврђује искључива одговорност правосудне власти која је пропустила да правовремено врши своје уставне дужности, што је био главни подстицај за интервенцију законодавца. Тако се за Високи савет судства наводи да је „сам прекршио једно од основних уставних начела на којима почива правна држава“, потом се поставља питање „да ли је законодавац у овом случају самовољно извршио узурпацију надлежности другог Уставом утврђеног органа или је на овај корак био принуђен због претходног кршења Устава и закона од стране тог органа“, да би се у одговору на ово питање дошло до закључка „да би без интервенције законодавца дошло до колапса ових судова (прекршајних – примедба Д. С.) и да би Република Србија остала без једне гране судске власти.“

Посебно је индикативна тврдња из образложења да „кршење уставног начела поделе власти не значи да се на тај начин аутоматски крши и независност судске власти“. Преузимање компетенције једног уставног органа, који је по Уставу једини позван да је врши, под извесним условима или при постојању оправданог мотива, не би значило угрожавање његове независности. Произлази да је законодавац извршио захват у компетенције судске власти заправо у интересу очувања њене независности и самосталности, као својеврсни незвани вршилац туђих послова. Пошто је повреда принципа поделе власти „изнуђена“, може се даље закључивати да је због тога она у исто време разумна, очекивана и објективно оправдана, што значи да се ближим посматрањем може показати да ње заправо и нема, односно да је законодавац, поступајући у некој врсти крајње нужде, деловао тако што је од два могућа начина изабрао поступање које је мање удаљеније од Устава. Кључни аргумент за тврдњу да је законодавац извршио адекватан избор је чињеница да су у свему поштована уставом гарантована права судија. На овај начин дошло се на крају до конструкције „изнуђене неуставности“, односно њеног „степеновања“, којом се оправдава „упад“ законодавца у домен правосудне власти. Једноставно, према овој конструкцији, законодавац је био приморан да интервенише, али је његово делање далеко мање неуставно, него пропуштање Високог савета судства да правовремено изврши своју уставну надлежност.

Независно од тога што је свако „степеновање“ противуставних понашања најчешће од малог значаја за уставносудску интерпретацију, јер Уставни суд утврђује објективно значење норми, односно објективни однос законске према уставној норми, овим интерпретационим стилем, тј. увлачењем „добрих намера“ законодавца у поступак и резултат интерпретације, може се оправдати готово свако противуставно понашање, чиме се заправо сужавају акционе могућности Уставног суда у отклањању штетних последица неуставног деловања. Потребно је учинити само мали корак да би се дошло до закључка да Уставни суд треба да одустане од санкционисања „лакших“, „случајних“, „изнуђених“ или „оправданих“ случајева противуставног понашања законодавне или извршне власти. Али, тиме се заправо напушта пут објективне интерпретације, одустаје се од премисе потпуне

лојалности Уставног суда једино Уставу, јер се у поступак интерпретације уносе несигурна, субјективна, политичка процењивања, циљне представе које се не налазе у самој норми, него са траже у мотивима њеног доносиоца.

Уместо конструкције „изнуђене“ неуставности, односно њеног „степеновања“, уставна интерпретација у образлагању негдашњег предлога одлуке која није била подржана већином гласова судија, ишла је једино у правцу утврђивања објективне повреде Устава. Уставноправна аргументација у ондашњем образложењу предлога одлуке заснивала се, у главним цртама, на следећим ставовима:

„Из уставне поделе функционалних овлашћења у поступку персоналног обнављања судске власти произлази да се улога Народне скупштине окончава избором лица која се први пут бирају на судијску функцију, као и доношењем закона којим ће се утврдити услови и уредити поступак избора судија за трајно обављање судијске функције. Законом се, међутим, не може довести у питање, укинути, ограничити или условљавати уставно овлашћење Високог савета судства да самостално врши избор за трајно обављање судијске функције, установљавајући критеријуме за вредновање рада судија и оцењујући у сваком конкретном случају испуњеност општих законских претпоставки за избор судија. Околности случаја у овом уставном спору показују да три уставна органа, Народна скупштина и Влада, односно ресорно министарство, као политички државни органи, и Високи савет судства, као независни и самостални орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судске власти, односно судова и судија, нису у свему предузели потребне радње за извршење Устава, односно избора судија, него су поступали тако да су у резултату својих деловања сви заједно прекршили Устав. Док је Високи савет судства неосновано пропустио да на основу постојећег законодавства донесе одговарајуће нормативне (подзаконске) акте о вредновању рада судија први пут изабраних на судијску функцију, чиме би створио неопходне нормативне услове за правовремено и потпуно извршење своје главне уставне надлежности, тј. избор судија за трајно обављање судијске функције, дотле је Влада предложила, а Народна скупштина усвојила закон који не само што не извршава Устав, него иде у правцу који га доводи у директан сукоб са водећим уставним начелима независности и самосталности гране судске власти, правне државе и поделе власти, која је њен саставни део, јер је материјалним одредбама овог закона законодавна власт суштински преузела уставне задатке независног органа правосудне власти“.

### III

Индивидуални или формални закони, као што је то Закон о допуни Закона о судијама, подлежу уставној контроли у истом обиму као и „прави“ закони који садрже општа правила. Њихово одступање од општег режима, тј. примена само на изузетан случај није разлог нити да се ти закони изузму из поступка апстрактне нормативне контроле, нити да се подвргну мањим захтевима у погледу њихове сагласности са Уставом. Изван сваке сумње је

да се при доношењу овог закона Народна скупштина руководила искључиво разлогом целисходности, налазећи да се једна конкретна спорна ситуација може разрешити одступањем од општег режима, који је сама утврдила, искључиво према његовим посебним околностима. За оцену уставности закона, међутим, од одлучујућег значаја није субјективна воља (намера) законодавца него објективна воља (значење) Устава, односно закона. Неуставност се не може оправдати dobrим намерама. При постојању сукоба између целисходности, коју процењује демократски законодавац, и правне државности, предност се у датом случају мора признати начелу правне државе, односно објективном значењу уставне норме.

По мом суду, законодавна власт је у овом случају очигледно повредила уставни принцип поделе власти и функционалних овлашћења. Начело поделе власти мора бити одржано при сваком конкретном избору, тј. персоналном обнављању судске власти, не само формално, него и суштински. Допуном Закона о судијама Народна скупштина је, у ствари, сама извршила примену тог закона, издајући наредбу у форми индивидуалног закона правосудној власти о томе како и када да реши једну конкретну правну ситуацију у току, коју би Високи савет судства требало самостално да решава, према свагда важећим општим правилима. Прекршено је одавно утврђено начело, које и Устав без резерве прихвата, да законодавна власт не може да врши судске послове, Ако би законодавна власт могла сама да примењује законе, онда би била овлашћена, као што је то овде случај, да ради решавања конкретног спора, измени постојеће законодавство или донесе потпуно нови закон.

#### IV

Неспорно је да се и без доношења утврђујуће одлуке Уставног суда закон практично више не може примењивати. Његова примена је исцрпљена. Закон је индивидуални, дакле, формални, његово временско дејство је окончано самим његовим доношењем, односно једнократном применом. Посматрано са становишта законодавца, једна спорна ситуација је решена аутоматским, тренутним превођењем индивидуално одређеног броја лица из једног службеног статуса у други, без спровођења посебног поступка којим би се овај чин оправдао. Из чињенице да је законом извршена промена статуса тачно одређених лица, поименично утврђених скупштинским одлукама о првом избору на судијску функцију, произлази да се овде заправо ради о типично индивидуалном закону, без обзира што та лица у самом тексту закона нису именована. Оспореном закону очигледно недостаје опште дејство, јер не додирује нити ће убудуће додиривати субјективну позицију других лица која ће тек бити бирана на трајно обављање судијске функције. Њиме је, дакле, разрешена *in totum* конкретна правна ситуација, али не на основу општег правила, него прописивањем посебног правила које важи само за тачно одређена лица. Како је спорна правна ситуација разрешена у корист индивидуално одређених лица, логично је да уставносудску констатацију да закон на основу кога је извршена промена статуса није у сагласности са Уставом, не може да прати примена одредби члана 61. Закона о Уставном

суду. У њима се предвиђа да је ограничено касаторно или *ex tunc* дејство одлуке Уставног суда могуће једино на захтев лица чија су субјективна права повређена применом противуставног закона. То значи да је практично немогућа измена појединачних аката, односно збирног акта Високог савета судства о избору на основу ове одлуке Уставног суда. Није разумно очекивати од бенефицијара да захтевају измену одлуке о њиховом „избору“ на сталну судијску функцију. Ова одлука Уставног суда се, дакле, зауставља на „обичној“ констатацији да закон није у сагласности са Уставом, и ништа више: Избор који је извршен не може се преиспитивати.

За Уставни суд, међутим, објективна повреда Устава подразумева да и онда када је у питању индивидуални закон није довољна проста констатација несагласности са Уставом. Нарушена правна државност се тиме неће успоставити. Правна државност овде захтева да избор конкретних лица за трајно обављање судијске функције без изузетка буде извршен од надлежног уставног органа, односно Високог савета судства, што подразумева предузимање одређених мера и спровођење унапред познате правне процедуре. Једино је овај орган позван да утврди критеријуме вредновања рада судија, потом испуњеност услова за трајно обављање судијске функције. Интерес већ изабраних лица да се њихов избор не преиспита још једном не би требало да буде непремостива препрека која би онемогућила успостављање стања сагласног Уставу, односно персоналног обнављања судске власти у складу са Уставом.

Сматрао сам да је у овом случају, због кршења начела правне државности и принципа поделе власти, не само могућа, него да је и нужна примена посебних мера у успостављању стања уставности. Те мере су се могле спровести на основу одговарајућих одредби Закона о Уставном суду. Ако се изменама појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта, тј. оспореног закона, нити би Високи савет судства могао, без допунских наређења Уставног суда, сам да мења своју одлуку, која је у време када је донета била законита, онда је једино могућа активна интервенција Уставног суда. Она би имала своје оправдање на основу изузетних одредби Закона о Уставном суду којима се предвиђа да Уставни суд може одредити да се последице утврђене неуставности отклоне „повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин“ (члан 62. Закона о Уставном суду). Од ове три могућности које стоје Уставном суду на располагању природи уставног спора не би одговарао повраћај у пређашње стање, јер би се поново јавио исти проблем, протек Уставом утврђеног мандата, тако да Високи савет судства при постојању датих околности опет не би био у стању да правовремено изврши избор, те би због тога судијска функција морала да престане истеком изборног периода. Ни накнада штете не би била адекватан начин успостављања нарушење уставности, јер лицима која су „преведена“ у трајни судијски статус није учињена никаква повреда актуелних субјективних права нити им је нанета било каква штета. О накнади штете би се могло говорити само у случају да је због пропуштања Високог савета судства дошло до престанка мандата. Преостаје једино да Уставни



суд одреди да се стање уставности успостави „на неки други начин“ који, с једне стране, не би водио повреди правне могућности да се буде изабран на трајни судијски мандата, нити би, с друге стране, нарушио редовно функционисање судске власти. Практично, тиме би се на основу одлуке Уставног суда судијска функција несметано вршила, све до доношења појединачних аката Високог савета судства о избору на трајну судијску функцију у складу са Уставом и законом. То значи да би Уставни суд у свом активизму морао да иде много даље од улоге „негативног законодавца“.

Овај „други начин“ би значео да Уставни суд одреди начин извршења своје одлуке, што подразумева да се то учини у самој њеној изреци. У њој би се јасно утврдило које радње Високи савет судства треба да предузме („налаже се Високом савету судства да предузме неопходне мере и активности...“) и да се одреди рок у коме то има да се учини. У обзир долазе једино радње и овлашћења којима Високи савет судства иначе располаже, а које је пропустио правовремено да искористи. То би било најпре доношење нормативног акта о критеријумима и поступку вредновања рада судија, чиме се свакако не би установљавала никаква нова надлежност Високог савета судства, потом спровођење поступка оцењивања рада судија у разумном временском периоду, те на крају сам избор судија на сталну судијску функцију. Одређивање да се на овај начин изврши одлука Уставног суда нема, дакле, дејство утврђивања неке нове надлежности Високог савета судства (и стручних савета у судовима) којом би Уставни суд прекорачио границе својих уставних овлашћења, него је обавезујуће „подсећање“ Високог савета судства на уставне обавезе које овај уставни орган има и које мора да испуни. У супротном, Уставни суд би неосновано толерисао стање неуставности које је такве природе да се може сматрати својеврсном узурпацијом власти, с једне стране, односно самовољним невршењем уставних задатака, с друге стране. Имајући у виду сложеност ових радњи, пре свега, поступак оцењивања рада судија у релативно дужем временском периоду. овај рок би износио најмање годину дана од објављивања одлуке Уставног суда. Могуће је уз то и одлагање објављивања одлуке.

Према томе, стање уставности нарушено доношењем Закона о допуни Закона о судијама могло је да буде успостављено тако што би Високи савет судства у примереном року извршио своју уставну обавезу, на начин којим би се у свему поштовале гаранције правичног суђења. При томе, посебно би се водило рачуна о чињеници да на страни „неоцењених“ судија не стоји никаква кривица (*Nulla poena sine culpa*). Обавеза да се изврше претходне радње неопходне за оцењивање рада судија, потом спроведу индивидуализовани поступци избора, не би смела да доведе до стања које би било још удаљеније од Устава, поготово ако се има у виду одговорност за избор судија и одсуство било какве кривице на страни судија. То значи да би за ове судије морала да важи чврста претпоставка изборности, најмање у обиму и значењу које је Уставни суд својевремено признао судијама које су биле подвргнуте општем избору.

Изложени правни пут за извршење властите одлуке већински састав Уставног суда, међутим, није прихватио, опредељујући се за одлуку која

нити има касаторно дејство нити захтева посебно извршење. Уставни суд је само утврдио да закон, који се ионако више не може примењивати, није у складу са Уставом, што се у случају индивидуалног закона принципијелно не може сматрати довољним резултатом „позитивне“ нормативне контроле.

## V

У својој сталној пракси Уставни суд је стриктно следио доктрину „судске уздржљивости“, избегавајући доношење „активних“ одлука којима би се у свему повратило стање уставности. Тиме су се свакако избегавали могући приговори да Уставни суд прелази границе својих уставних овлашћења, да испитује, процењује и делује као политички орган, али су, с друге стране, због оваквог ригидног приступа, његове касаторне одлуке често остајале без икаквог правног ефекта. Не мали број одлука Суда, понекад у изузетно значајним уставним споровима, заустављао се на пукој констатацији неуставности, као у овом случају. Проблем је, међутим, у томе што се некада ризик „судског активизма“ мора прихватити, уколико се не жели доношење таквих одлука које ће једино уредно нотирати противуставност закона, што ће више водити компромитовању уставносудске функције, него њеној афирмацији. Управо је то случај са овом одлуком. Између „судске уздржљивости“ и „судског активизма“, Уставни суд није извршио прави избор.

Судија Уставног суда  
проф. др Драган М. Стојановић

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету ИУз-156/2014

У предмету ИУз-156/2014 Уставни суд је донео Одлуку којом је утврдио да Закон о допуни Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 121/12) није у сагласности са Уставом. Са диспозитивом Одлуке сам се сагласила, јер делим становиште већине у Суду да је Закон о допуни Закона о судијама (у даљем тексту: оспорени Закон) својом садржином нарушио уставна начела владавине права и поделе власти, као и принцип независности судске власти. Међутим, образложење Одлуке нисам могла подржати, јер су утврђене повреде Устава по својој природи такве да су тражиле садржајнију уставноправну анализу и децидније ставове Уставног суда о спорним правним питањима. Поновићу и овом приликом да правни ставови и уставноправна аргументација изражена у образложењима уставносудских одлука, јесу најбољи показатељи квалитета уставносудског надзора.

## I

Образложење Одлуке у предмету ИУз-156/2014 нисам подржала из следећих разлога: Прво, ова одлука има своју специфичну правну димензију, због природе и карактера оспореног Закона, али и важну друштвену и политичку суштину и значај за утемељење Републике Србије као правне

и демократске државе, што се из образложења Одлуке не види; Друго, изостао је недвосмислено и јасно опредељен став Суда о томе да ли је у насталој ситуацији Високи савет судства (у даљем тексту: ВСС) могао, и без доношења оспореног Закона, извршити избор судија на сталну судијску функцију или није.<sup>45</sup> Из образложења Предлога закона, као и преовлађујућих констатација и ставова Суда изражених у образложењу Одлуке, следи да ВСС то није могао да учини, те да је било неопходно „створити правни основ“, односно „донети посебан закон“ како би се могао спровести избор судија на сталну судијску функцију. Међутим, из појединих ставова изражених у истом образложењу Одлуке дало би се закључити и да је ВСС, и без доношења оспореног Закона, могао сам решити насталу спорну ситуацију применом општих (уставних и законских) правила, уз ослањање на ставове доктрине и правна становишта Уставног суда (изнета у Одлуци Суда ГУз-1634/2010); Треће, Суд је приликом разматрања и анализирања разлога за доношење оспореног Закона, занемарио важну чињеницу – да се оспорени Закон односи не само на избор судија којима је мандат истицао крајем 2012. године (неколико дана пре доношења Закона), већ и на избор судија којима је мандат истицао тек крајем јула или током августа и септембра 2013. године, што значи да је било довољно времена да се створе претпоставке да се избор ових судија изврши сходно општим правилима утврђеним Законом о судијама; Четврто, одредбе Устава о месту, улози, плуралистичком саставу и начину избора ВСС-а, као и уставне одредбе које се тичу односа ВСС као „независног и самосталног органа“ (чија је ексклузивна функција „обезбеђење и гарантовање независности и самосталности судова и судија“) и других органа власти (а не само законодавне), требало је целовитије и потпуније анализирати и на основу тога дати развијенију интерпретацију уставног положаја, улоге и одговорности ВСС и других органа у систему организације и функционисања судске власти у Републици Србији (у даљем тексту: РС); Пето, Суд је утврдио да се ради о тешком огрешењу ВСС о Устав и закон, услед „самовољног невршења његових уставних обавеза“, што је *prima facie* тачно, али ближа (и потпунија) уставноправна анализа околности које су довеле до наведеног стања би показала да су том стању допринели и други органи власти у чијој је надлежности извршавање закона и праћење стања у области правосуђа, који такође нису предузимали никакве мере из своје надлежности, како би утицали на остваривање уставних и законом утврђених задатака ВСС; Шесто, Суд је основано констатовао да је вредновање рада судија *conditio sine qua non* доношења одлуке о избору судија на сталну судијску функцију и обезбеђења независности судија и судова,<sup>46</sup> али је изостала оцена Суда о томе да ли је

45 Вид. пре свега констатације и оцене Суда изнете у ст 5. до 8. дела V образложења Одлуке, као и оцену Суда дату у ставу 7. дела IV образложења Одлуке, а која гласи: „...да је хтела судска власт да изабере судије, она би то и учинила пре доношења оспореног Закона, што је у конкретном случају изостало.“

46 У правној литератури стоји записано да се независност судија обезбеђује не толико „аутономним организационим решењима“ колико вредновањем њихових претходних професионалних способности, велике културне припремљености и њихове друштвене повезаности са заједницом (Vergotini)

оспорени Закон својим решењима, тј. искључењем Законом о судијама утврђених услова за избор судија<sup>47</sup> обесмислио Уставом установљени двоструки начин избора и њиме опредељеног положаја судија, те онемогућио стварање претпоставки за функционисање судске власти као „самосталне и независне“; Седмо, ради се о скоро једној трећини од укупног броја судија на сталној судијској функцији, који су на темељу оспореног Закона само преведени из једног судијског статуса у други, тј. из статуса привременог у статус сталног судије. Уз то, ради се о судијама чији је први избор вишеструко оспораван (па и пред Уставним судом), како са становишта повреде поступка избора, тако и испуњености услова за избор. Све наведено, има посебну тежину, у присуству распрострањене оцене да уставне и законодавне промене, као и спровођене реформе нашег правосуђа ни издалека нису дале очекиване резултате, те да је правосуђе и даље једна од „болних тачака“ српског друштва.

## II

У поступку оцене уставности оспореног Закона није извршена цело-вита уставноправна анализа његових својстава (карактеристика), нити је ближе опредељена његова правна природа и карактер у формалноправном и материјалноправном смислу. Такав приступ Суда тражили су, пре свега: поступак доношења оспореног Закона; означени уставни основ за његово доношење; наведени разлози (и циљеви) доношења Закона; предмет уређивања и садржина његових решења; његово ступање на снагу; начин извршења и примене; временско важење, па и квалитет његових норми. Уместо тога, Суд је у образложењу Одлуке навео разлоге за доношење Закона (превасходно формалноправне), парафразирао његова решења, која представљају изузетак од правила прописаних Законом о судијама, уз оцену да се ради „о једном прелазном решењу“.<sup>48</sup> Опредељујући оспорени Закон на овај начин, Суд се повео за номотехником, тј. законом означеним местом новододате одредбе члана 100а у Одељку „VIII Прелазне и завршне одредбе“ Закона о судијама. Међутим, питање је да ли и формалноправно оспорени Закон уопште може бити „прелазна одредба“ Закона о судијама – закона који је донет 2008. године, који је од тада на снази и примењује се у целини (а тиме и одредбе његовог члана 52, које су у садржинској и логичкој повезаности управо са одредбама Закона по којима је извршен први избор судија на трогодишњи мандат). Ништа мање није спорно ни питање, да ли оспорени Закон може бити прелазна одредба, односно „прелазно решење“ како каже Суд, у материјалноправном смислу, поред осталог, и из разлога што су његове одредбе о избору судија на сталну судијску функцију са истим дејством и последицама које имају и одговарајуће општеобавезујуће одредбе Закона о судијама чија је примена оспореним Законом искључена.

47 Вид. члан 45. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, ... 40/15) у коме су поред потребног радног искуства, утврђеног чланом 44. Закона, као услови за избор судије утврђени: стручност, оспособљеност и достојност.

48 Вид. став 1 дела II образложења Одлуке Уставног суда у предмету IVз-156/2014 (у даљем тексту: образложење Одлуке).

У савременој уставносудској пракси, као и пракси Европског суда за људска права, „да би се један закон сматрао законом, не само у формалном, него и у садржинском смислу, он мора бити у функцији обезбеђења владавине права, правне сигурности и једнакости свих пред уставом и законом.“ Да ли оспорени Закон, поседује наведена својства и да ли испуњава поменућу функцију? И најопштији осврт на разлоге доношења и циљеве оспореног Закона, поступак доношења, садржину, а посебно увођење и бивствовање овог закона у правном поретку, најпре потврђује да се ради о интервентном закону, како то на одређен начин опредељује и Суд: наводећи више пута да је „законодавац интервенисао“,<sup>49</sup> односно да је „законодавац реаговао“. Надаље, увид у текст оспореног Закона говори да се ради о индивидуалном – формалном закону (*lex individualis*) који у суштини нема дејство *erga omnes*, нити у супстанцијалном смислу садржи општа правна правила која се односе на неодређен број лица која ће бити бирања на сталну судијску функцију. Напротив, актом обученим у форму закона се решава „једна конкретна спорна правна ситуација“ – тако што је законодавац, на неколико дана изузео (искључио) од примене Законом о судијама установљени општи режим избора судија на трајну судијску дужност, истовремено налажући ВСС да тачно одређена лица и до одређеног датума „има изабрати“ за судије на сталну судијску функцију. Кратко речено, оспорени Закон је, посебно донет закон, специјално за једну конкретну ситуацију и односио се на унапред Законом одређена лица – судије поименично наведене у одлукама Народне скупштине о њиховом првом избору на трогодишњи мандат.<sup>50</sup> У суштини оспорени Закон има и својства специјалног закона (*lex specialis*), у односу на решења Закона о судијама (2008), којима су утврђени услови за избор судија на сталну судијску функцију. Тако је, за разлику од Закона о судијама, овај закон омогућио избор свих поменутих судија на сталну судијску дужност, без утврђивања испуњености услова за тај избор, а тиме и без оцене да ли су те судије фактички оспособљене да воде правичне, делотворне и ефикасне судске поступке. Надаље, оспорени Закон је и акт темпоралног карактера (*lex temporalis*) са тачно одређеним роком примене и извршења. И на крају, када је у питању квалитет норми овог закона, подсећам на став Суда који је, поводом оцене уставности појединих закона изнет у више одлука (ИУз-27/2009, ИУз-107/2011, ИУз-299/2011, ИУз-920/2012 и др), према коме законске норме морају имати својства општости и предвидивости, односно извесности, као и друга својства која захтевају стандарди изграђени у пракси Европског суда за људска права дефинисани у „аутономном појму закона“. Тим аспектом оспореног Закона Суд се у овом поступку није бавио, мада је и за то било разлога.

49 Закон је донет по хитном поступку 24. децембра 2012, истог дана је указом председника Републике проглашен и истог дана и објављен – ступио је на снагу наредног дана од дана објављивања (25. децембра 2012) у „Службеном гласнику РС“. ВСС је 28. децембра 2012. донео две збирне одлуке о избору судија на сталну судијску функцију.

50 У образложењу Предлога закона говори се о 905 судија, а у образложењу Одлуке Суда стоји констатација да је на основу оспореног Закона изабрано 859 судија.



Контрола уставности једног закона, који је донет као интервентни, односно посебни, специјални закон (*lex specialis*), закон темпоралног карактера (*lex temporalis*), и истовремено индивидуални (формални) закон (*lex individualis*) пружала је могућност Суду да јасније определи своја становишта о контроли уставности ове врсте закона. Наиме, специфична природа ових закона захтева да се о томе води рачуна у поступку контроле њихове уставности, како би се обезбедила сврха и делотворност те контроле. Потреба за одређењем Уставног суда о наведеном произлази и из чињенице да се наша уставна пракса од самог увођења контроле уставности закона до данас колеба о смислу и дOMETИМА накнадне контроле уставности оваквих закона (као и других формално општих аката) и дејству одлука донетих у овим предметима, а посебно када се ради о актима темпоралног карактера, или како то у образложењу Одлуке стоји „прелазним решењима“. За ближе опредељивање ставова у овој уставноправној ствари, Суд је имао ослонац и у својој досадашњој пракси, јер је овај суд подвргавао уставној контроли све акте „обучене“ у законску форму, односно форму других Уставом и законом именованих општих правних аката (уредбе, одлуке, правилнике, статуте и сл.), с тим што је Суд то, по правилу, чинио на исти начин и у истој мери, као и кад се ради о било којем другом, „правом“ закону, односно пропису који садржи општеобавезна правила, те пропису чије важење и примена није унапред изричито ограничена.

Другим речима, у конкретном случају решавање спора о уставности једног закона какав је оспорени Закон (а посебно када се имају у виду околности које су претходиле усвајању, а потом и примени Закона) и доношење одлуке Суда о његовој уставности, тражило је и додатно поступање Суда, које није својствено за већину типичних уставносудских спорова у поступку апстрактне, нормативне контроле уставности закона. Наиме, контрола уставности оспореног Закона, с обзиром на његову природу и карактеристике, отворила је неколико питања, не само за Уставни суд, већ и шире, као што су: како дати објективни и пуни смисао нормативној контроли закона са наведеним својствима, односно како ту контролу учинити делотворнијом, са становишта времена вршења контроле, ближег опредељења дејства утврђујућих одлука (тзв. одлука констатација) у овим предметима; да ли приступати „уређењу начина извршавања уставносудских одлука“ о неуставности таквих закона, и како (с обзиром на важећа уставноправна решења, којима је на општи начин утврђено правно дејство и извршење одлука Уставног суда независно од правне природе закона или другог општег акта који је био предмет контроле),<sup>51</sup> те који су то адекватни начини отклањања последица које су настале услед доношења и примене оваквих закона. Примера ради, могли би се запитати: да ли би спорове о уставности ових закона, по правилу, требало решавати у поступку претходне контроле; да ли би требало установити обавезу хитног (приоритетног) поступања

51 Вид. чл. 168, 169. и 171. Устава и чл. 56. до 64. Закона о Уставном суду, на којима је утемељена досадашња пракса Суда и дејство *ex tunc* одлука констатација.



Уставног суда у овим споровима, укључив и изјашњење Суда о оправданости предузимања привремених мера одмах након њиховог ступања на снагу, тј. пре почетка примене оваквих закона;<sup>52</sup> да ли би требало сагледати могућност да се ови закони *ex officio* подвргавају контроли уставности од стране Уставног суда; да ли би Суд увек кад донесе утврђујућу одлуку у оваквим предметима, требао да „уреди и начин извршавања те одлуке“, с позивом на члан 171. став 2. Устава<sup>53</sup> итд. Налази и правна становишта Уставног суда по наведеним питањима водили би установљењу конзистентније уставносудске праксе, примереније природи (карактеру) оваквих закона, али и целовитијем сагледавању и оцени адекватности важећих уставних и законских решења о поступку контроле ових закона, те правном дејству и извршавању уставносудских одлука.

### III

Уставни суд се у овом предмету није бавио ни питањем постојања уставног основа за доношење оспореног Закона, иако оцена уставности једног закона најпре подразумева тражење одговора на то питање. Мишљења сам да уставни основ за доношење оспореног Закона није садржан у члану 99. став 1. тачка 7) Устава, како то стоји у образложењу Предлога закона,<sup>54</sup> јер наведена одредба Устава, сама по себи, не може бити довољан уставни основ за доношење било ког закона. Опште је познато да се уставни основ за доношење закона у нашем савременом уставном праву (након доношења Устава 2006), превасходно тражи у одредбама члана 97. Устава, а само изузетно у некој другој одредби Устава из које следи овлашћење (налог) законодавцу да одређено питање уреди законом. Увид у нашу законодавну праксу показује да су закони о судијама и судовима, односно њихове измене и допуне, доношени с позивом на одговарајуће одредбе чл. 97, 143, 147, 148. Устава.<sup>55</sup>

52 У овом конкретном спору, услова за превентивну контролу није било, пре свега због непостојања предлога овлашћеног предлагача, али и услед чињенице да је Закон донет по хитном поступку, те да је истог дана усвојен, проглашен и објављен у „Службеном гласнику“; да је Закон у суштини важио само неколико дана – од 25. до 31. децембра 2012, а да је већ 28. децембра била правно и фактички исцрпљена његова примена. Такође, овог пута опозиција није тражила ни накнадну контролу уставности овог закона (можда и због тога што су судије на које се Закон односи изабране у време када је она чинила већину у Скупштини), нити је то учинио било ко од овлашћених предлагача.

53 Уставни суд, по правилу, увек утврђује начин извршења својих одлука донетих по усвојеним уставним жалбама, односно жалбама. Међутим, када су у питању одлуке донете у поступку нормативне контроле Суд то до сада, по правилу, није чинио. Наравно, било је случајева када је Суд на основу чл. 61. и 62. Закона о Уставном суду доносио одлуке по појединачним захтевима у случају неизвршења његових одлука од стране доносилаца појединачних аката произашлих из закона за који је Суд утврдио да није у складу са Уставом.

54 Вид. Одељак I под називом „Уставни основ“, образложења Предлога закона, у коме стоји: „Уставни основ за доношење Закона садржан је у члану 99. став 1. тачка 7. Устава, који прописује да Народна скупштина између осталог „доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије.“

55 Примера ради, као уставни основ за доношење Закона о уређењу судова наведен је члан 143. став 2. Устава; Закона о тужилаштву члан 157. став 1. Устава; Закона о бесплатној правној помоћи одредбе члана 67. ст. 2. и 3. Устава; Закона о правобранилаштву одредбе члана 97. тач. 7, 16. и 17. Устава итд.

Из наведених уставних одредаба неспорно следи да Народна скупштина, као највише представничко тело у РС, има веома широке уставне прерогативе и у домену уређивања услова, поступка и начина избора судија, тим пре што је Устав на најопштији начин уредио само нека питања избора судија и што је уставотворац изричито утврдио да ВСС избор судија врши „у складу са законом“ (члан 147). У конкретном случају то значи да законодавац има уставно овлашћење да пропише општа правила о условима, начину и поступку избора судија, као и да предвиди одређене изузетке од тих правила. Међутим, то му не даје могућност да се у уређивању ових питања креће мимо уставних принципа и решења, нити да залази у Уставом опредељени домен извршне и судске власти. Отуда је и јасан одговор Уставног суда на питање да ли је законодавац био овлашћен да то чини на начин предвиђен оспореним Законом, односно да ли је Закон у садржинском смислу сагласан Уставу. Суд је оценио да законодавац није овлашћен да законом наложи ВСС да на сталну судијску дужност изабере тачно одређене судије. Међутим, томе се, као претходно, мора додати и питање да ли законодавац уопште има уставно овлашћење да законом решава једну конкретну, текућу спорну правну ситуацију насталу у пољу делања ВСС, уместо ВСС као Уставом утврђеног надлежног органа<sup>56</sup>. О овом питању Уставни суд се изричито није изјашњавао, али се посредно да закључити да је Суд у основи пошао од становишта Владе и Народне скупштине према коме „насталу конкретну спорну правну ситуацију“, не може решити само ВСС и судска власт, већ да је неопходно „донети посебан закон којим ће се конвалидирати настала ситуација“ и створити „правни основ како би се избор ових судија на сталну судијску функцију могао спровести“, те да без доношења закона „нико од судија који су изабрани на трогодишњи мандат не би могао бити изабран на сталну функцију.“<sup>57</sup> Наиме, у образложења Одлуке дакле провејава становиште да Народна скупштина може решавати конкретну спорну ситуацију законом, али је само споран начин како је она то уредила – јер је како то стоји у образложењу Одлуке „императивном нормом“ дала налог ВСС-да изабере „све судије на сталну судијску функцију без обзира, да ли испуњавају Законом о судијама прописане услове“. Међутим, по мом мишљењу, ово становиште је вишеструко упитно, а пре свега због тога што из Устава јасно следи да Скупштина доноси законе ради уређивања друштвених односа (наравно на начин и са садржином коју захтева поменути „аутономни појам закона“ изграђен и прихваћен у пракси Европског суда за људска права и у савременој уставносудској пракси) у областима наведеним у Уставу, а не да Народна скупштина посеже за посебним, специјалним

56 Питање је и може ли законодавац одређивати датум ступања на дужност судија које бира ВСС, или пак доносиоца одлуке о избору судија на сталну судијску функцију „ослобађати обавезе“ да образложи ту одлуку, а оспореним Законом то је учињено.

57 Вид. Образложење Предлога закона, Одељак II „Разлози за доношење Закона“. Иако је ово становиште у основи прихватио Уставни суд, из појединих његових оцена исказаних у делу V образложења Одлуке, могао би следити закључак да се избор поменутих судија, с обзиром на све околности наведене ситуације, могао извршити и од стране ВСС, без доношења посебног закона.

законима ради „решавања конкретне спорне правне ситуације“ настале у Уставом опредељеном делокругу рада других органа власти.

Наравно, да уставна реалност познаје и ситуације да парламент или други орган државне власти морају да делају и да одступе од уставом успостављених односа (па и надлежности) у стањима тзв. нужде или из посебних (државних) разлога. Но, и за такво одступање мора постојати основ у уставу. Наиме, у системима утемељеним на принципу владавине права и поделе власти, законодавни орган власти не може без изричитог уставног овлашћења да преузима (врши) послове других органа власти и да по питањима из њихове надлежности интервенише законом. У супротном, уколико би законодавна власт могла и сама извршавати и примењивати законе на конкретне ситуације, тада би она могла да, ради извршења закона или решавања одређеног конкретног спора (односно „појединачне ситуације“ каква је била и ситуација која је претходила доношењу оспореног Закона), увек кад одлучи парламентарна већина, измени постојеће законодавство, или да донесе „посебан“, „специјални“ закон, који би у суштини заменио одлуку (акт или радњу) надлежног органа у решавању конкретног спора, односно спорне ситуације. И из нашег Устава следи да је могуће одступање од принципа поделе власти, односно прописане надлежности, али само за време ванредног и ратног стања. Избор судија на сталну судијску функцију изворна је пророгатива ВСС као независног и самосталног државног органа (према изричитом утврђењу члана 147. став 3. Устава), коју ВСС врши у складу са законом. Њену делегацију, односно преузимање Устав не допушта ни у време ванредног и ратног стања.

Надаље, законодавац у овом случају није само искључио примену одредаба члана 52. Закона о судијама, нити је како неки кажу „подсетио“ или „охрабрио“ Савет да изврши избор судија на сталну судијску функцију и без извршеног вредновања њихових резултата рада и оцене њихове оспособљености, већ се ради о томе, да је законодавац „императивном нормом“ наложио ВСС да изабере све поменуте судије без обзира да ли испуњавају законом прописане услове за тај избор.<sup>58</sup> Наравно, формалноправно гледано налог који је законодавац дао ВСС се кретао у оквиру уставних овлашћења ВСС, али уз тако опредељен законски налог избор судија од стране ВСС је, у суштинском смислу, искључен, јер је ВСС Законом обавезан да све поменуте судије „изабере на сталну судијску дужност“, без изузетка. Дакле, без обзира на то што две збирне одлуке ВСС носе назив „Одлука о избору судија на сталну судијску функцију“ („Службени гласник РС“, број 124/12), избора заправо није ни било – било је само простог извршавања конкретно дате наредбе законодавца, у току једног дана,<sup>59</sup> а које се огледало у чину

58 И приликом овако наложеног избора, ВСС је могао ценити испуњеност других Законом о судијама прописаних услова за избор судија (члан 45. Закона), о чему се у образложењу Одлуке не говори. Наводи се само изостанак оцене „стручних и радних способности“, па је и у том погледу образложење Одлуке недостатно.

59 Интересантно је напоменути да се у вези с поменутим одлукама ВСС није позивао на своје, Уставом утврђено, овлашћење, односно надлежност (члан 147. став 3), већ само на члан 1. оспореног Закона.

административног превођења свих поменутих судија – њих 859 (без изузетка – како је и наложио законодавац) од стране ВСС, из једног судијског статуса у други, без икакве оцене да ли те судије испуњавају друге услове прописане Законом о судијама (нпр. попут достојности).

На тај начин оспореним Законом, сигурно није ојачана независност и самосталност судија и судова, без обзира на чињеницу да су његовим доношењем сви били задовољни, а не само судије којима је трогодишњи мандат истицао. Шта овакав избор значи са становишта оцене улоге и положаја ВСС у обезбеђивању персоналног састава судова, као важног јемства независног и непристрасног суђења, и обезбеђења тако потребне компетенције у обављању судијске функције, не треба посебно образлагати. Уместо тога, подсетићу на више пута изражен став Уставног суда (почев од Одлуке ПУз-43/2009, донете у поступку оцене уставности Закона о судијама), да из Устава јасно следи да „се стална судијска функција може стећи и обављати искључиво избором од стране ВСС“, као „самосталног и независног државног органа, стручног и компетентног тела“. Сувишно је и упитати, да ли је ВСС оваквим деловањем потврдио своју уставну улогу и положај? Овакви закони, на темељу којих се врши избор великог броја судија на трајну судијску функцију (уз одступање од општих решења о условима за избор утврђених у Закону о судијама), не умањују само ауторитет судијске професије, већ истовремено слабе и институционалну снагу и углед судова уопште, а изнад свега умањују ауторитет Устава и права уопште. Треба ли онда питати какво поверење грађани могу имати у судије изабране на темељу закона за који је Уставни суд утврдио да је неуставан, какав ауторитет има закон чију важност законодавац изузима (стављајући га у страну) на неколико дана, или Устав и закон који се не поштују од стране оних државних органа којима је уставотворац наменио улогу јемаца и чувара темељних уставних принципа и вредности – каква је независност судске власти. Пружање одговора на ова питања захтева посебно разматрање које превазилази оквире издвојеног мишљења.

#### IV

У образложењу Одлуке недостаје дубља уставноправна анализа, а потом и развијенија интерпретација одредаба Устава о владавини права и принципима на којима се она темељи (као што су принцип поделе власти, независности судске власти, подређености власти Уставу и закону и сл.), а потом о централној улози ВСС, као независног и самосталног државног органа, у обезбеђивању независности и самосталности судова и судија, а у оквиру тога и у одабиру (обнављању) персоналног састава судова. Такву интерпретацију захтевају и одредбе Устава о односима ВСС и других државних органа (посебно у поступку избора судија). Те одредбе Устава су у највећем наведене у тексту дела II образложења Одлуке, као релевантне одредбе за оцену уставности оспореног Закона, али њихова шира и дубља уставноправна анализа и интерпретација је изостала.<sup>60</sup>

60 Нпр. у делу III став 1. образложења Одлуке, подела власти се у основи своди на „основни инструмент ограничења власти“; штуро се констатује да се „независном судском влашћу обезбеђује правна сигурност и заштита права“, а да се „повиновањем власти Уставу и закону обезбеђује власт у границама права.“

Нема ни ближег одређења Суда о домету утицаја законодавне и извршне власти – као политичке власти на остваривање Уставом утврђеног положаја и улоге ВСС, као независног и самосталног државног органа, с обзиром на његов поливалентни састав и начин избора његових чланова, са једне стране, а са друге, какав је утицај других грана власти преко чланства у ВСС на вршење судске функције уопште. На поједина уставна решења која се тичу састава и начина избора ВСС, као и улоге законодавне власти у избору судија у нашој правној струци озбиљно и аргументовано се скреће пажња још од доношења Устава, као на решења које омогућавају вишеструки утицај (па и својеврсну контролу) политичке власти на функционисање ВСС, али и на вршење судске власти уопште.<sup>61</sup> У том правцу пажњу Уставног суда завређивали су и коментари садржани у Мишљењу Венецијанске комисије изнети на поједина решења садржана у одредбама чл. 142. до 155. Устава.<sup>62</sup>

Поред наведеног, у неким деловима образложење Одлуке је морало бити прецизније: тако се једном за ВСС каже да је „самостални и независни орган“ (што он јесте по Уставу), али се потом каже да се он „може сматрати органом судске власти“, или се изричито тврди да је „један орган судске власти“, односно „део судске власти“ или „судска власт“ и сл.; говори се и о неизвршеним обавезама „судских савета“, односно „савета образованих унутар судова“ и сл. Поједини ставови и констатације могу изазивати додатну расправу о поимању појединих уставних начела, али и међусобних односа ВСС и других државних органа (нпр. став да у конкретном случају „кршење уставног начела поделе власти не значи да се на тај начин аутоматски крши и независност судске власти, имајући у виду да је ВСС одређен као орган који је самосталан и независан и чији је основни задатак да обезбеди и гарантује независност судске власти“; или пак став Суда по коме су „...у конкретном случају ВСС и судска власт суштински сами себе лишили те независне функције, због чега је и реаговао законодавни орган, односно у конкретном случају није законодавна власт угрозила судску власт, већ је судска власт угрозила саму себе и зато је оспорени Закон и донет као последица управо отклањања таквог угрожавања које, само по себи, представља мешање у другу грану власти али које, није онемогућило судску власт да буде независна и независно изабере судије, јер да је хтела судска власт да изабере судије, она би то и учинила пре доношења оспореног Закона, што је у конкретном случају изостало“.

Уставноправна анализа околности у којима је донет оспорени Закон, утврђење (констатовање) од стране Уставног суда кривице ВСС, за ситуацију насталу услед „самовољног неизвршења својих уставних задатака“ и за „приморавање законодавца...да стане на његово место“, те видна лакоћа са којом је ВСС прихватио улогу простог извршиоца налога законодавца (и којег је врло ефикасно спровео, у једном дану и без речи образложења), јасно

61 У ставу 2. дела III образложења Одлуке стоји да је улога законодавног тела у поступку избора судија „далекосежно ограничена“.

62 Вид. Коментаре под тач. 60–74. у Мишљењу бр. 405/2006 Венецијанске комисије о Уставу Србије, 17–18. март 2007. године CDL-AD (2007) 004.



показује колико је улога и положај ВСС у нашој уставној стварности, пода-леко од оног што је у Уставу записано. Очигледно је да ВСС, чије је увођење требало да обезбеди изузетно важно институционално јемство независности и самосталности судске власти у протеклом периоду, није извршио своје Уставом и законом утврђене обавезе (из образложења Одлуке би могао следити и закључак „да није ни хтео“), тј. да обезбеди услове и претпоставке за регуларни избор судија на сталну судијску дужност и у више судове, а потом ни храбрости да сам реши стање које је изазвао кршећи Устав и закон.<sup>63</sup>

## V

У образложењу Одлуке нема уједначене оцене, ни утврђења Суда о тежини огрешења ВСС о Устав и закон, а морало је бити због последица које су настале као резултат арбитрерног и самовољног поступања овог органа. Тако се нпр. констатује његова „кривица“ или „неуставно“, односно „противуставно поступање“, али се исто тако благо говори о „пропусту ВСС да донесе нормативне акте“, о „неизвршењу обавеза“ и „послова из своје надлежности“, или о „непоступању у складу са обавезом прописаном законом“, односно да Савет „није уредио критеријуме, мерила и поступак за оцену рада судија“, да „није извршио свој посао у остављеном року“ и др.

Такође, у образложењу Одлуке нема констатације Суда о огрешењу и других државних органа о Устав и закон, због непостојања претпоставки за регуларан избор судија на сталну судијску дужност, односно у више судове и одговорности тих органа за невршење својих уставних задатака. Основано у тексту образложења Одлуке стоје оцене да је за насталу ситуацију која је претходила доношењу закона „кривица ВСС“, али Суд пропушта да јасно искаже став да за неизвршење Закона о судијама постоји одговорност и других органа власти – почев од Врховног касационог суда, као највишег суда у земљи, чији је председник истовремено и председник ВСС, потом Владе, односно министра надлежног за правосуђе у чији делокруг спадају питања праћења стања и извршавања закона и других аката које доноси Народна скупштина у области правосуђа;<sup>64</sup> Одбора Народне скупштине надлежног за правосуђе<sup>65</sup> који ни једном није упозорио (па ни преко свог председника)

63 ВСС је имао Законом о судијама прописану обавезу, да у року од 60 дана од дана конституисања првог састава ВСС, донесе прописе предвиђене овим законом, а то значи и општи акт о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија. Уставни суд је констатовао да наведени акт ВСС није донео у предвиђеном року, али ни у периоду трајања трогодишњег мандата судија изабраних први пут на судијску функцију. Информативно указујемо да је ВСС Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова донео на седници одржаној 22. јула 2014, који је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 81/14, а до сада је два пута претрпео измене. Вид. „Службени гласник РС“, број 142/14, односно 41/15.

64 Према члану 9. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14 и 14/15), у делокруг Министарства надлежног за правосуђе, поред осталог спадају питања „организације и рада правосудних органа“; „стручно усавршавање носилаца правосудних функција“ те „аналитика рада правосудних органа“.

65 Вид. члан 51. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, број 14/09 – пречишћен текст) према коме у делокруг Одбора надлежног за правосуђе, спадају и питања „организације и рада правосудних органа... давање мишљења о Предлогу одлуке



ВСС, а ни Народну скупштину, да за три године колико је трајао мандат судијама које су први пут изабране на судијску дужност (којима је по истеку тог мандата предстојао избор на сталну судијску функцију), нису донети наведени критеријуми и да се не врши оцењивање судија и сл.<sup>66</sup> Другим речима, околности које су довеле до овог уставносудског спора, исказане у образложењу Одлуке, говоре да ни један од наведених органа није предузимао потребне радње за извршење својих уставних овлашћења како би се избор судија обавио према општим правилима Закона о судијама, „већ су сви од реда поступали тако да су у резултату својих деловања сви заједно повредили Устав и закон“ (Предлог Одлуке IУз-19/2013 размотрен на седници Суда од 13. марта 2014). Другим речима, не поступајући по Уставу и закону, сви поменути органи су у крајњем исходу довели до неуставног и незаконитог стања.

Народна скупштина је прихватила да реши „насталу ситуацију“ – посебним законом, показујући при томе неуобичајену толеранцију према ВСС, али и према другим носиоцима државних функција одговорних за стање у области правосуђа. Скупштина је у суштини прихватила Предлог закона у тексту и са образложењем које је предложила Влада,<sup>67</sup> уз подршку свог одбора надлежног за правосуђе, а са циљем, како то стоји у образложењу Предлога закона, „конвалидирања настале ситуације“ (ма шта то значило) и стварања „правног основа“ за избор судија на сталну судијску функцију.

С обзиром на наведено, могло би се закључити да је оспорени Закон дошао као својеврсни акт „милости“, којим је законодавац истовремено „решио једну конкретну спорну правну ситуацију“ из надлежности ВСС, тј. неизвесни правни статус судија чији је трогодишњи мандат управо истицао, са једне стране, а са друге, аболирао ВСС (у целини и сваког његовог члана понаособ), за необављање њихових Уставом и законом утврђених задатака и обавеза.

Решавање и овог уставносудског спора пред Уставним судом потврђује да „настало неуставно стање“, које је било повод доношења оспореног Закона, није последица нејасних и неразумних уставних и законских решења којима су утврђене обавезе и овлашћења надлежних институција у стварању претпоставки за регуларно спровођење избора судија на сталну судијску

---

за избор председника Врховног касационог суда, разматрање Предлога одлуке о избору чланова ВСС, председника судова, као и судија који се бирају први пут“.

66 Може се рећи да су овог пута изостала и довољно снажна упозорења и иницијативе професионалног удружења судија, код чињенице да је белодано показана неодговорност ВСС у извршавању његових уставних и законских обавеза, тј. у стварању претпоставки за остваривање Уставом и законом зајамчених права његових чланова – судија уопште, а посебно судија изабраних на трогодишњи мандат.

67 Влада у образложењу Предлога закона најпре констатује шта је све проиштало из одредаба из чл. 32. и 52. Закона о судијама, али да то није учињено; те да „судијама изабраним на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности истиче трогодишњи мандат“, па је у циљу „обезбеђивања несметаног рада судова у РС, неопходно створити правни основ како би се избор ових судија на сталну судијску функцију могао спровести“. Закључује се „да је због свега наведеног неопходно донети овај закон као посебан закон којим ће се конвалидирати настала ситуација“.

функцију, већ, пре свега, арбитрерног и самовољног поступања ВСС (како то стоји и у образложењу Одлуке),<sup>68</sup> али и због непоступања других органа власти у складу са Уставом и законом.

## VI

Читајући поједине делове образложења Одлуке (пре свега делове IV и V), може се стећи утисак да је и сам Уставни суд на доношење Закона гледао благонаклоно. Очигледно је да је Суд посветио и сувише простора навођењу разлога, којим би се поткрепила оцена Суда да је законодавна власт „морала реаговати“, односно „интервенисати“ доношењем оспореног Закона. Тако Суд, поред осталог констатује: да је доношење Закона било изнуђено, и да је до тога дошло „кривицом ВСС“; да је законодавац био „приморан“, односно „принуђен да донесе закон који представља једно изнуђено решење“ због „претходног кршења Устава и закона од стране ВСС“; да је законодавац интервенисао како би законом обезбедио „јединство правног поретка и несметано функционисање судске власти“, и спречио „колапс једног дела те гране власти“ итд. Мада наведени разлози на први поглед могу деловати као уставноправни разлози, они ипак у великој мери представљају покушај Суда да нађе исприку за доношење неуставног закона, односно да ублажи његов степен неуставности. Напуштајући при томе чисто правни терен, Суд се на овај начин *nolens volens* и сам приближио „политичкој сфери“, поводећи се превасходно за разлозима и циљевима доношења закона наведеним у образложењу Предлога закона,<sup>69</sup> мада је и сам безброј пута у својој пракси јасно исказао становиште, да је за оцену уставности једног закона од одлучујућег значаја воља уставотворца, а не мотиви, намере и циљеви законодавца. Ово, нехотично подржавање, односно одбрана законодавца, од

68 Ово треба подвући и због тога што ВСС по правилу не прихвата лако оцене Уставног суда о његовом неуставном и незаконитом поступању. Тако се од појединих чланова ВСС често манипулисало (па и данас) са Одлуком Суда у предмету IUз-43/2009, тврдећи у јавности како је Уставни суд 2009. оценио „да је општи избор судија био уставан“. (Вид. често понављану изјаву Н. Месаревић, председнице ВСС и ВКС у периоду од 2009. до 2014. године, у којој каже: „У време реформе правосуђа 2009. године, Уставни суд оценио је да је општи избор судија у складу са Уставом и законима. Међутим само три године и једну владу касније, Уставни суд у истом саставу поништава одлуке ВСС и на посао враћа раније неизабране судије“: на <http://www.b92.net/info/vesti/> на дан 16. јуна 2015). То се чини упркос општепознатој чињеници да се Суд у том предмету бавио апстрактном контролом уставности појединих одредаба Закона о судијама, те да се Суд тада није ни фактички могао бавити оценом спровођења избора који је тек требало да уследи, а да је своје становиште о спроведеним изборима у 2009. и 2010. Суд јасно изразио у својим јавно објављеним Ставовима од 25. марта 2010. и двема пилот-одлукама (случај Савељић VIIIУ-102/2010 и случај Тасић VIIIУ-189/2010), у којима је утврдио да је ВСС у поступку избора судија учинио бројне повреде Устава и закона, па и Европске конвенције о људским правима.

69 Иницијативе (две) за оцену уставности Закона поднела су физичка лица након његовог извршења, тј. примене (18. јануара, односно 11. марта 2013) и да је судија известилац најпре Суду био предложио доношење Решења о одбацивању поднетих иницијатива као „не-рихвалтивих“, које је разматрано на седници Великог већа од 9. маја 2013. Након расправе на седници Већа судија известилац је предлог решења повукао и за седницу Већа од 6. јуна 2013. године предложио Решење о покретању поступка. Решење о покретању поступка усвојено је на седници Суда 7. новембра 2013. године (IUз-19/2013).

стране Суда<sup>70</sup> (уз оправдано истицање „кривице“ ВСС, али уз истовремено заборављање на одговорност других органа који такође нису вршили своје уставне и законске функције), последица је и чињенице да Уставни суд није ушао у дубљу уставноправну анализу узрока насталог стања, а пре свега, у уставну заснованост начина његовог решавања путем закона, као ни у сагледавање његових последица на изградњу РС као уставне, демократске државе у којој би о независности и самосталности судова требало да брине Уставом установљени посебан, независан државни орган оличен у ВСС.

Осим наведеног, када се читају одељци IV и V образложења Одлуке, могао би се извести и закључак да образложење пати и од логичких мањкавости. На то су посебно указивале судије које нису подржале Одлуку. Наиме, вршећи „анализу правне ситуације која је претходила доношењу оспореног закона“, Суд полази од тога: да ВСС самовољно није вршио своју уставну функцију и да „...сноси кривицу за своје непоступање“ и констатује, да због наведеног „није било... законских претпоставки да се избор спроведе на законит начин“, а уколико се „избор уопште не изврши престаје мандат судијама“; да „судије изабране на трогодишњи мандат не смеју да сносе штетне последице што ВСС није поступао у складу са Законом... и да зато морају сви бити изабрани“, те да је претио „колапс једне врсте судова“, односно „једног дела судске власти... тј...прекршајних судова у целини“. Из наведених констатација и оцена Суда могао би уследити закључак да је настало стање нужде, односно да су постојали важни и озбиљни општи (државни) разлози да се Закон донесе, јер, како стоји у образложењу Одлуке, „његово недоношење“ и „непоступање законодавне власти довело би такође до кршења Устава“ и „то са много тежом последицом“.<sup>71</sup> Међутим, после свега наведеног, Суд изриче оцену „да је законодавац доношењем оспореног Закона повредио начело поделе власти утврђено чланом 4. став 2. Устава и довео у питање Уставом утврђену надлежност ВСС да самостално одлучује о избору судија на сталну судијску функцију, имајући у виду да се оспореном законском одредбом налаже Савету да такву одлуку донесе,“ с тим што одмах (у истој реченици) релативизира изнету оцену о повреди Устава од стране законодавца тврдњом да је „то учињено у ситуацији коју је сам ВСС скривио својим непоступањем у складу са законом, односно у конкретном случају законодавац је био приморан да стане на место ВСС на начин на који то законодавац и може урадити, доношењем Закона, како би омогућио избор судија за трајно обављање судијске функције и тиме реши

70 Иначе, Народна скупштина није узимала учешћа у овом уставном спору, те тако није ни на захтев Уставног суда доставила одговор на спорна уставноправна питања, односно на Решење о покретању поступка за оцену уставности оспореног Закона.

71 Вид. став 8. Одељка IV образложења Одлуке, Суд поново указује да решење из Закона „у ствари представља једно изнуђено решење, које је донето у ситуацији када би непоступање законодавног органа у датим околностима такође довело до кршења Устава, и то са много тежим последицама, јер би истеком мандата од три године свим судијама изабраним на основу наведених одлука Народне скупштине престала судијска функција без њихове кривице (839 судија), при чему би сваки од њих могао да тврди да је имао право да настави да трајно обавља судијску функцију, јер поступак оцењивања њиховог рада није спроведен и када прекршајни судови више не би могли да врше своје надлежности.

једну неуставну ситуацију до које је поступање, односно у овом случају непостапање ВСС довело у процесу спровођења реформе правосуђа, коју је ово независно и самостално тело требало да спроведе у складу са Уставом и законом, а што није учинило<sup>72</sup>. Суд даље налази, да се с обзиром на изнето с правом „...може поставити питање да ли је законодавац у овом случају самовољно извршио узурпацију надлежности другог Уставом утврђеног органа, тј. ВСС или је на овај корак био принуђен због претходног кршења Устава и закона од стране тог органа, како би законом обезбедио несметано функционисање судске власти у РС“. Суд потом констатује да је „неоспорна чињеница“ да би без интервенције законодавца дошло до колапса прекршајних судова „и да би РС остала без једне гране судске власти, што би представљало веома тешку последицу неуставног понашања ВСС. Стога је Уставни суд стао на становиште да, иако решење из оспореног Закона представља једно изнуђено решење којим је законодавац извршио задирање у домен судске власти, до овог мешања је дошло као последица кршења Устава од стране ВСС“.

Другим речима, образложење Одлуке није конзистентно, јер у појединим деловима на одређен начин противречи изреци, односно оцени Суда да оспорени Закон није у сагласности са Уставом. То је посебно видно у оним деловима образложења у којима се Суд упустио у изналагање баланса између уставности оспореног Закона и целисходности, односно „нужности“ његовог доношења. Укратко, читајући образложење Одлуке, поставља се питање да ли је Уставни суд пружио конзистентан и недвосмислен одговор на питање да ли је оспорени Закон у складу са Уставом или не. Одговор Суда у изреци је јасан. Међутим, шта са оценама Суда у делу IV и V образложења Одлуке у којима Суд налази да је укључивање Народне скупштине на овакав начин у поступак избора судија било не само „изнуђено“, већ и нужно, јер би „недоношење закона у датим околностима такође довело до кршења Устава“ и „то са много тежим последицама“. Ови делови образложења Одлуке, могли би пратити и сасвим супротну одлуку Суда, а посебно ако би се наведеним констатацијама додале и оцене Суда да је доношење Закона било непосредно у функцији остваривања општих (легитимних) интереса, као што су: „обезбеђивање јединства правног поретка и несметаног“, односно „редовног функционисања рада судова“, те да би његово недоношење „проузроковало даље штетне последице по рад суда“, односно „погоршало остваривање права грађана пред судовима“; да је то било нужно да не би настао „колапс“ прекршајних судова, те „да се обезбеди заштита судијама којима би престала судијска функција на неуставан и незаконит начин“, односно да судије „не би сносиле последице“ због неуставног и незаконитог понашања ВСС и сл.

72 У ставу 6. одељка IV Образложења, Суд је оценио и то да је ВСС „оваквим поступањем сам себе лишио права да самостално и независно одлучује о избору судија на трајно обављање судијске функције и стога приморао законодавца да, ради очувања јединства правног поретка и несметаног функционисања судске власти у РС прибегне доношењу оспореног Закона... Уставни суд налази да наведено непостапање ВСС не представља ништа друго до самовољно невршење својих уставних задатака, чиме је овај орган сам прекршио једно од основних уставних начела на којима почива правна држава, тј. начело владавине права утврђено чланом 3. Устава, јер се није повиновао Уставу и закону“.

## VII

У образложењу Одлуке покренуто је питање какво правно дејство има утврђујућа одлука Уставног суда у предмету IУз-156/2014, а посебно какво је њено дејство на већ извршени избор судија на сталну судијску дужност. Суд је ово питање размотрио с обзиром на чињеницу да је оспорени Закон у целини примењен и извршен још 28. децембра 2012, те да се Закон услед тога очигледно и без доношења и објављивања утврђујуће одлуке Уставног суда практично више не може примењивати. Дакле, у овом конкретном случају чин објављивања утврђујуће одлуке Суда у службеном гласилу и формалноправни престанак важења Закона даном објављивања ове одлуке, не изазива страх од настанка правне празнине (јер је Закон извршен и примењен у целини), а по оцени Уставног суда изнетој у одељку V образложења Одлуке, ни од њеног негативног дејства на статус изабраних судија.<sup>73</sup> Тако посматрано, ова одлука Уставног суда у моменту свог објављивања је деклараторна и у суштини неће имати конкретно правно дејство. Да ли је заиста тако и, ако јесте, да ли се у тиме заиста остварује сврха и смисао обављене уставносудске контроле?

Иако се питање могућности и начина оцене уставности формалних (индивидуалних) закона, као и закона темпоралног карактера, сматра увелико апсолвираним, то се ипак не може рећи и за питање правног дејства утврђујуће одлуке Суда, односно начина отклањања последица утврђене неуставности оваквих аката, с обзиром на решења утврђена одредбама члана 168. став 3. Устава и одредбама чл. 59. до 62. Закона о Уставном суду. Утврђујуће одлуке Уставног суда донете у поступку нормативне контроле делују за будуће (*ex nunc*), а не ретроактивно, тј. уназад (*ex tunc*). Објављивањем одлуке Суда у службеном гласилу се не поништава закон за који је утврђено да није у сагласности са Уставом, нити се аутоматски поништавају акти донети на основу тог закона, већ закон престаје да важи за будуће, а последице које су изазване применом неуставног закона могу се отклањати, пре свега, на захтев оних лица која су погођена неуставним решењима. Питање се посебно односи на законе који су доносили корист (бенефит) онима на које су примењивани и који су у моменту оцене уставности, тј.

73 У одељку V образложења Одлуке Суд тежиште ставља на питање правног статуса судија изабраних на сталну судијску функцију, на основу неуставног закона, што Суд по правилу, није чинио у својој пракси. Иако Суд констатује да промена статуса наведених судија није извршена у складу са Уставом, ни ова одлука, као ни било која друга уставносудска одлука којом се само констатује неуставност закона, не доводи аутоматски до укидања или поништавања правних аката и радњи донетих, односно предузетих на основу неуставног закона. До тога долази само по изричитом захтеву оних на које се ти акти и радње односе, и то под условима прописаним Законом о Уставном суду. У овом конкретном случају очигледно је да изабране судије немају интерес да траже измену појединачних аката о властитом избору донетих на основу неуставног закона, јер је његова примена била у њихову корист. Суд иде даље и у Образложењу додатно подупире изнето становиште (истовремени се позивајући и на одговарајуће ставове Суда заузете у Одлуци IУз-1634/2010), да се Одлуком „не сме довести у питање статус изабраних судија на основу тог закона, који су пропусом ВСС-а дошли у позицију да на њихов избор нису могла да се примене већ постојећа основна решења из Закона, и то не њиховом кривицом, већ противуставним поступањем једног органа судске власти...“.



наступања дејства уставносудске одлуке, већ спадали у групу правно извршених закона у целини, односно у потпуности.

Укратко, пред Уставним судом је отворено питање делотворности (сврхисходности) уставносудске заштите у оваквим случајевима, тј. упитаност како отклонити последице утврђене неуставности у ситуацијама када је разумно очекивати да за то неће бити индивидуалних захтева, те да ли се у оваквим предметима (ситуацијама) ипак претпоставља одређено ангажовање надлежних државних органа, како би се (у одређеном року) отклониле („исправили“ или „поправили“) последице утврђене неуставности. У својим одлукама Суд се до сада у принципу није изричито опредељивао о овим питањима. У бити се суздржавао да то чини, с позивом на то да је основано очекивати да надлежни државни органи то сами ураде у поступку извршења уставносудске одлуке, без посебног налагања Суда (као што се то десило нпр. са Одлуком ИУз-733/2011), те да је то разумно претпоставити у држави „утемељеној на владавини Устава и права“ (чл. 1. до 4. Устава), у којој су „одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће“ (члан 166. Устава), и уз изричиту уставну „дужност сваког да поштује и извршава одлуку Уставног суда“ (члан 171. Устава).

Но, у поступку доношења одлуке Суда у предмету ИУз-156/2014 се изричито поставило питање: да ли она, *de iure* и *de facto*, носи одређене „позитивне захтеве“ усмерене према надлежним државним органима, и кад они нису изричито наложени од стране Суда, или те налоге Суд треба изричито да утврди. Наиме, у једној фази поступка у овом предмету био је учињен предлог Суду, да у изреци Одлуке Суд „наложи ВСС да изврши избор судија на сталну судијску функцију, сагласно одредбама члана 52. Закона о судијама ... у року од годину дана од дана објављивања ове Одлуке у „Службеном гласнику РС.“<sup>74</sup> Међутим, тај предлог није добио потребну већину, а у расправи су изношена различита мишљења о томе да ли би тако утврђеним начином извршења своје одлуке, Уставни суд ушао у сферу „недопуштеног судског активизма“, јер Суд не може да креира „нова законска решења“, да би налагање спровођења избора од стране Суда било уствари само нешто другачије формулисано решење из члана 1. оспореног Закона за који је Суд утврдио да је неуставан; да би (не)извршењем налога Суда могло доћи до нових спорних ситуација и још већег удаљења од Устава; да би Суд тим налогом у ствари обавезао ВСС на „поновни избор“, јер је „избор“ већ извршен, а што би било немогуће с обзиром да су одлуке о избору ових судија из децембра 2012. године на снази, те да се оне не могу мењати без захтева оних на које се односе – а то су изабране судије; да је фактички немогуће применити члан 52. Закона, јер он захтева годишње, а не трогодишње оцењивање; да је трогодишњи мандат ових судија увелико истекао и др. Било је предлагано, да би Суд, с обзиром на све околности утврђене у предмету ИУз-156/2014 (и утврђене повреде Устава од више државних органа у низу), сагласно члану 105. Закона о Уставном суду требало да упозори Народну

74 Вид. Предлог одлуке за седницу Суда од 13. марта 2014. године у предмету ИУз-19/2013.



скупштину на све последице кршења Устава и закона, у овом случају, као и на потребу предузимања мера и активности од стране надлежних органа. Не противећи се у принципу утврђивању начина извршења уставносудских одлука од стране самог Суда, указујем само да, у овом конкретном случају, надлежни органи могу приступити извршењу Одлуке – предузимајући мере из своје надлежности и без посебног налога Суда. Тако нпр. ВСС може по основу члана 32. Закона о судијама, наложити спровођење ванредног оцењивања свих судија изабраних на основу оспореног Закона;<sup>75</sup> Народна скупштина у оквиру своје Уставом утврђене надлежности, може приступити утврђивању (политичке и друге) одговорности и изрицању одговарајућих мера за учињене повреде (кршење) Устава и закона и сл. Да ли их Уставни суд на то треба „подсећати“ својим изричитим „налозима“ ?

С обзиром на све наведено, а посебно на својства оспореног Закона и околности овог случаја, треба подвући још једном да је доношење мериторне одлуке у предмету IUз-156/2014, била прилика да Суд учини додатни корак, важан и за утемељење његове будуће праксе у сличним уставноправним ситуацијама, и да се изричито изјасни о питању који су то одговарајући, уставноправно прихватљиви и адекватни начини отклањања последица објективно нарушене уставности, те да ли Суд, с позивом на члан 171. став 2. Устава, увек треба да утврди да постоји потреба за применом ове одредбе (и да сагласно томе у диспозитиву своје одлуке, поред констатације неуставности закона, истовремено изричито „уреди начин њеног извршења“, односно „наложи“ надлежним органима да предузму мере које Суд определи), или пак то не треба да чини, већ да о томе Суд треба да одлучи у сваком конкретном случају.

### VIII

Уставни суд је и у овом предмету показао да је у суштини остао одан Уставу, јер у бити није толерисао ни самовољно невршење уставних и законских обавеза од стране ВСС, али ни залажење законодавне власти у домен надлежности ВСС. Из Одлуке јасно следи, да Народна скупштина, иако највише представничко тело по Уставу, са врло широким компетенцијама органа уставотворне и законодавне власти и завидном изборном функцијом, ни у „околностима какве су биле у време доношења оспореног закона“, не може преузимати надлежности (послове) других органа. Међутим, Суд при томе није исказао становиште о томе да Устав не овлашћује ни Народну скупштину, као највише представничко тело, да у „изнудици“ и под „притиском“ текућих околности може законом решавати поједине спорне ситуације из домена других органа државне власти (у конкретном случају ВСС), а које настану њиховим неуставним, односно незаконитим радом.

Спорна уставноправна питања у предмету IUз-156/2014 су се у суштини тичала преваходно међусобних односа носилаца државне власти, уређених

75 Наиме, ВСС је могао сам, без наређења Уставног суда, да још 2013. (недуго после избора донесе поменута мерила) и наложи ванредно оцењивање, на основу члана 35. Закона о судијама и да након тога предузме законом предвиђене мере.

по начелу деобе власти. Ово начело, у свом значењу како је исказано и у Уставу, не полази од оштре органске и функционалне поделе између носилаца државне власти (без обзира на одређење судске власти као независне), већ претпоставља њихову међусобну сарадњу и утицај, односно како каже Устав „равнотежу и међусобну контролу“. Но, у условима постојања „узајамне попустљивости“ и „међусобног разумевања органа власти“, па и спремности највишег представничког тела да интервенише законом ради „консолидовања стања“ насталих „самовољним неизвршавањем Уставом или законом утврђених обавеза“, од стране органа и тела чије чланове оно бира (и тиме у суштини аболира оне који не поштују Устав и закон, уместо да покрене питање њихове одговорности), није уставноправно прихватљиво. Наиме, у држави владавине права, како Устав опредељује РС и у којој устав и уставносудску јуриспруденцију „следе сви у земљи“, односи између појединих државних органа не могу се градити на правној регулативи која би прелазила уставне, компетенцијске границе једног органа власти и задржала у изворне (уставне) прерогативе других носилаца власти. У супротном, „међусобна испомоћ“ и „разумевање“ државних органа мимо Уставом утврђених односа, могло би се претворити у могућност неуставног међусобног утицаја и донети опасност слабљења њихове одговорности на уставно предвиђеном подручју њиховог делања, односно неуставног потирања одговорности државних органа за невршење њихових Уставом утврђених надлежности. У таквим околностима и домет уставносудске контроле биће ограничен и скроман. Наиме, уставносудска одлука – констатација донета у споровима попут спора у предмету УЗ-156/2014, само ублажава степен испољене неуставности, и то пре свега на нормативном плану. Она, сама по себи, не може ни издалека да успостави стање пуне, објективне уставности, чак и уз одређене налоге Уставног суда (дате на темељу члана 171. став 2. Устава), јер Суд у суштини нема моћ, односно овлашћења такве природе да сам отклања последице изазване непоступањем (више) државних органа, у складу са Уставом и законом, без делања органа надлежних у области у којој је дошло до повреде Устава.

Др Боса Ненадић,  
судија Уставног суда Србије

### ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у односу на Одлуку Уставног суда УЗ-156/2014

Уставни суд је на седници одржаној 26. марта 2015. године донео Одлуку којом се утврђује да Закон о допуни Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 121/12) није у сагласности са Уставом. Не ускраћујући свој глас оваквој одлуци (јер доношење одлуке са другачијим, супротним садржајем у овој спорној уставноправној ствари није ни било могуће), zaloжила сам се да Суд одлучујући у овом предмету учини и корак даље од саме констатације о неуставности коју је изрекао и, тако, суштински заштити Устав од кришења

насталог поступањем законодавца доношењем закона са овим садржајем. Уз то, нисам могла да подржим ни образложење које прати ову непотпуну и тиме недостатну Одлуку, те ћу у овом издвојеном мишљењу изложити своје виђење начина поступања Уставног суда које би било једино примерено овом уставносудском спору. Све ово из разлога што овом Одлуком Уставни суд није исказао у потребној, по моме суду, нужној мери, снагу своје уставом успостављене потребе и смисла постојања, а то је заштита важећег Устава, која, притом, мора бити делотворна, у смислу да донета одлука Уставног суда мора довести до отклањања штетних последица које су наступиле услед деловања за које је Уставни суд утврдио да је противно Уставу. Уставни суд се задржао само на пукој констатацији постојања неуставности, пропустивши да сопственим активизмом, за који постоји ослонац у важећем нормативном оквиру, суштински отклони насталу неуставност.

Такође, како сам у потпуности подржала ранији предлог решења овог спорног уставноправног питања, предложен од стране претходног судије известиоца, који потребна већина судија није прихватила, и који је, по моме суду, био не само правно исправан, већ је представљао потпуну – правно могућу, садржински сасвим прихватљиву и, што је у овој спорној ствари од изузетне важности, делотворну одлуку Уставног суда. Дакле, прихватајући став судије С. као првобитног судије известиоца, у потпуности подржавам и аргументацију коју је овај судија изнео у свом издвојеном мишљењу на ову Одлуку Уставног суда. Сматрам да је Уставни суд, поступајући на овај начин, стао на пола пута, изричући само суд о неуставности – који је, како сам на самом почетку истакла, с обзиром на утврђене чињенице, био и једино могућ, избегавши да својом одлуком суштински реши ситуацију насталу услед примене донетог неуставног закона.

У ранијем предлогу одлуке био је у оквиру тачке два изреке садржан налог Високом савету судства „да изврши избор судија на сталну судијску функцију, сагласно одредбама члана 52. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука ЗС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 124/12 – Одлука УС и 101/13), у року од годину дана од дана објављивања ове Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“. Прихватањем оваквог предлога који је предложио „првобитни“ судија известилац, спор настао између донетог Закона о допуни Закона о судијама и важећег Устава био би решен у потпуности. Утврђујућа одлука Уставног суда о неуставности оспореног Закона била би допуњена и налогом Уставног суда да потребним деловањем Високог савета судства, извршеним сагласно важећем Закону о судијама, члану 52. овог Закона, изврши законом предвиђено вредновање и оцењивање рада судија за време трогодишњег мандата, чиме би последице изазване несагласности и тиме неуставног избора ових судија били отклоњени. Сада донетом Одлуком, за коју се определила већина судија, Уставни суд није одговорио суштини своје уставом успостављене надлежности – деловања у циљу заштите Устава.

Оспорени Закон о допуни Закона о судијама садржи искључиво одредбе прелазног карактера којима је законодавац, Народна скупштина, „наложила“

Високом савету судства да у одређеном року – до 31. децембра 2012. године, изврши избор свих судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности, без обзира на неспорну чињеницу да рад судија који су први пут биране на судијску функцију није био оцењен у поступку предвиђеног обавезног вредновања. Сматрам неспорним да је оваквим законодавним поступањем Народна скупштина нарушила уставно начело о подели власти из члана 4. Устава и повредила принцип независности судске власти. Такође, налажући донетим Законом обавезу поступања другом Уставом успостављеном органу – Високом савету судства – независном и самосталном органу, који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судија утврђену чланом 153. став 1. Устава, Народна скупштина је повредила Уставом утврђену надлежност Високог савета судства да самостално одлучује о избору судија на сталну судијску функцију, јер је, поменути законским решењем прекршила и члан 147. став 4. и члан 154. Устава онемогућавајући Високи савет судства да изврши избор ових судија. Неизвршавањем своје законске обавезе да утврди критеријуме, мерила и поступак за вредновање рада судија, Високи савет судства је довео до озбиљних и далекосежних последица по судски систем у Републици Србији јер је, потоњим налогом Народне скупштине преко доношења оспореног Закона изабран одређени број судија који би, да је оцењивање спроведено сагласно важећем Закону, био оцењен оценом „не задовољава“, те не би смео бити изабран за судију на сталној судијској функцији. Надаље, овим „законским решењем прелазног карактера“, до кога је дошло садејством противзаконитог поступања Високог савета судства (који није испунио своје законске обавезе) и противуставним поступањем Народне скупштине (која је својим законским налогом, тежећи „санацији“ настале противправне ситуације, одређеном броју судија обезбедила трајно вршење судијске функције), произведене су наведене последице трајног карактера. Тако су, оспореним деловањем ова два органа, повређени основни елементи процедуре за конституисање и персонално обнављање судске власти, чиме је угрожена основна идеја којом се руководио уставотворац да се очува и јемчи како органска самосталност, тако и функционална независност судске власти.

Подсетићу, овом приликом, на образложење одлуке Уставног суда (Решење ГУз-43/2009 од 9. јула 2009. године), којом нису прихваћене иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08). Том приликом, образлажући овакву своју одлуку, Уставни суд је најпре констатовао да је „Устав од 2006. године у односу на Устав од 1990. године и систем уређења судске власти који је на основу тог Устава успостављен, извршио значајне промене у погледу вршења и организације судске власти и начина избора судија, укључујући и начин избора на сталну (трајну) судијску функцију“. Даље, по тада изреченој оцени Уставног суда, „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 Уставног 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. in fine Устава, којом је утврђено да судији престаје судијска функција, поред осталог, и ако не буде изабран на сталну функцију, следи да Устав од 2006. године не јемчи сталност судијске функције стечене по раније важећем Уставу од 1990. године“. У даљем тексту овог образложења се истиче да „по схватању Уставног суда, уставотворац у наведеној 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 не буду изабране од стране Високог савета судства, 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 које 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 независног 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 судија сматра и изборна 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“. На самом крају овог уставног налаза се истиче да се „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“.

Нема сумње да судије које су свој стални судијски ангажман добиле на основу Закона о допуни Закона о судијама који се оспорава пред Уставним судом нису изабране од стране Високог савета судства. Њих је изабрала Народна скупштина на трогодишњи мандат, а онда је наложила снагом моћи законодавца да их, кршећи важеће право, законом предвиђеном „симулацијом“, „изабере“ Високи савет судства на трајну судијску функцију. Зато су овако „изабране“ судије само, формалном одлуком Високог савета судства, преведене, без чина суштинског избора који представља есенцију уставотворчеве замисли и првобитног законодавчевог налога, у статус судија на сталној функцији. То су, дакле, судије изабране у суштини на исти начин на који је судије раније, по Уставу од 1990. године, бирала Народна скупштина, против чега је био творац Устава од 2006. године и што је својим одлукама, бавећи се „правосудном реформом“, потврђивао Уставни суд. Зато, по моме суду, овако „изабране“ судије – њих 859, у погледу начина на који су изабране носе исти онај могући критички отклон у односу на свој избор, који је могао бити прихватљив у односу на судије биране по ранијем Уставу од 1990. године, с обзиром на природу политичког органа какав је Народна скупштина. Овим својеврсним сложеним чином, прво небриге Високог савета судства о томе да, као и сви други органи и сваки грађанин државе Србије мора да поштује важеће право – Устав и законе Републике Србије, и сагласно у њима садржаним решењима врши своју надлежност а, потом, неуставног „маневра“ Народне скупштине да настало стање, не обазујући се на суштинску вољу уставотворца, преведе у стање које би личило, или имитирало Уставом и релевантним законом прописано стање, суштински је избегнуто поштовање Устава и једнако тако суштински нарушен горе наведени нормативни оквир. Уставни суд, стога, није имао ниједну другу могућност но да поступи како је предложио претходни судија извештач и да настало стање, засновано на утврђеном кршењу Устава и Закона преведе снагом свог судског активизма у правно прихватљиво стање.

Одлуком којом се само проглашава неспорна чињеница неуставности, уз изразе више пута понављаног разумевања изнудице у којој су се Народна скупштина и цео судски систем нашли кршењем Устава и закона од стране Високог савета судства, Уставни суд није извршио своју уставну мисију заштите уставности и законитости, допустивши да из неправда настало „право“ остане на снази као трајна последица уставноправно кажњивог поступања.

Стављањем тежишта својих разматрања и изрицања свога коначног суда на „анализу правне ситуације која је претходила доношењу оспореног закона“ и исказујући разумевање за залагање законодавца да „ради очувања јединства правног поретка и несметаног функционисања судске власти у Републици Србији прибегне доношењу оспореног Закона“, Уставни суд се, по моме суду, и овом приликом определио за приклањање деловању законодавца с обзиром на оцену његових мотива и исправности политике коју



он својим деловањем промовише и спроводи, занемарујући своју основну дужност, претпоставку свога постојања и деловања – лојалност важећем уставу. Разматрања о томе да ли је законодавац „самовољно извршио узурпацију надлежности другог Уставом утврђеног органа, тј. Високог савета судства или је на овај корак био принуђен због претходног кршења Устава и закона од стране тог органа“, не само да су неприлична начину и смислу уставног правосуђа, него представљају кршење самог Устава, јер се Уставни суд на овај начин упустио у оцењивање разлога и степена кривиче прекршитеља Устава, чиме је сам Устав подастро будућим прекршиоцима као акт који је, под одређеним условима, оправдано кршити, јер се у разлозима кршења могу наћи и основи за правдања таквог чињења. Не треба посебно напомињати да се оваквим обрасцем поступања широко, чак безобално, отварају врата уставносудске заштите прекршитељима важећег Устава, а на Уставном суду је само обавеза да разлоге кршења правилно сагледа и разуме, те ће и настале последице бити прихваћене као нужна последица „стања“, „туђе кривиче“ или „изнудице“, која није остављала места алтернативи. Поштовање устава у свакој земљи, па и држави Србији ништа мање, јесте највиша обавеза и дужност којој се нити могу нити смеју претпоставити друге обавезе или дужности, још мање околности одређеног случаја, или настала правна ситуација. Ово тим пре у случајевима када је одговарајућа норма устава јасна и недвосмислена, прецизна и разумљива без остављања имало простора да се тумачењем мора трагати за њеним правим значењем.

Бавећи се спроведеном реформом правосуђа, Уставни суд је био у прилици да донесе бројне одлуке. Сама чињеница да се толико исцрпно и дуго бавио овим законским пројектом и различитим и, опет, бројним модалитетима његових измена и допуна, говори о квалитету предузетих радњи и донетих аката од стране тадањих власти, пре свих од стране Народне скупштине. Често тражен активизам Уставног суда од стране бројних овлашћених предлагача и подносилаца десетина иницијатива у протеклим годинама сведочанство је слабог квалитета нормативних решења, слабог и недостатног разумевања уставног системског решења судске власти у Републици Србији и олаког приступања тадањег законодавца тако озбиљној материји каква је материја уређења – успостављања и функционисања судске власти. У свему, ни сам Уставни суд, по моме ставу, није увек ишао правим путем. Почетак, ток и крај правосудне реформе, посматран и кроз рад Уставног суда на спорним питањима која су се отварала, показао је да је начињен читав низ пропуста и да су донета бројна, најблаже речено, упитна решења. Издвајањем мишљења на безмало сваку одлуку коју је Уставни суд донео по питањима правосудне реформе трудила сам се да докажем да је у сваком од тих случајева могло и, по моме суду, морало другачије судити.

Одлука Уставног суда која је предмет овог издвојеног мишљења најбољи је доказ да рђава правна решења време не може да исправи, да су грешке у правном поступању стална сметња функционисању правног система и да свака учињена радња или донети правни акт који се супротстављају важећем праву – Уставу и одговарајућим законима морају бити од стране

Уставног суда санкционисани на начин и у мери која ће у потпуности обезбедити успостављање нарушеног правног склада. И још нешто. Ова Одлука Уставног суда, на начин како је ја разумем, још једном потврђује да Уставни суд, сада већ као свој манир, у бројним случајевима прихвата трагање за решењима која ће бити „наклоњена“ законодавцу. Наиме, изражавајући разумевање за уставну позицију и политичку моћ законотворца, које иде до границе исказивања недопустиве толеранције према грешкама које тај орган прави у односу на највиши закон земље – Устав, Уставни суд стоји на становишту безмало ничим ограничене моћи законодавца. Сматрајући да су бројна спорна питања могући израз „законодавне политике“ на чије је вођење законодавац овлашћен самим Уставом, Уставни суд као да губи из вида чињеницу да је Устав (у њему садржана начела и нормативна решења) бедем законодавчеве слободе, јер је овај орган, по питању своје природе, места у систему и утврђених надлежности, израз и последица установљавајуће, уставотворне власти.

Проф. др Оливера Вучић,  
судија Уставног суда Републике Србије

**Закон о хипотеци („Службени гласник РС“, број 115/05)  
– члан 31. став 7.**

**Судска заштита против коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 31. став 7. Закона о хипотеци („Службени гласник РС“, број 115/05), у делу који гласи: „и против њега није дозвољена тужба или правни лек“, 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 утврђивање неуставности одредбе члана 31. став 7. Закона наведеног у изреци, у којој се истиче да је оспореном одредбом Закона изричито предвиђено да је другостепено решење из става 5. члана 31. Закона којим се одлучује о жалби изјављеној против првостепеног решења о забележби хипотекарне продаје – коначно и извршно и да против њега није дозвољена „тужба или правни лек“, што је несагласно са одредбом члана 198. Устава Републике Србије којом је, као општи принцип, предвиђено 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.

Оценивши да се питање на које се указује иницијативом основано може поставити као уставноправно спорно, Уставни суд је, на седници одржаној 11. јула 2013. године, донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 31. став 7. Закона о хипотеци („Службени гласник РС“, број 115/05). Решење је 26. септембра 2013. године достављено Народној скупштини, ради давања одговора, и то у року од 60 дана од дана његовог пријема. Како Народна скупштина у остављеном року није доставила одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорена одредба члана 31. став 7. Закона о хипотеци („Службени гласник РС“, број 115/05), налази се у оквиру Главе друге Закона, којом је уређен поступак вансудског намирења хипотекарног повериоца на основу тзв. „извршног уговора о хипотеци“ или „извршне хипотекарне изјаве“ (из члана 15. Закона), а на основу којих је у регистар непокретности уписана „извршна вансудска хипотека“. Сагласно овом поступку, хипотекарни поверилац шаље опомену дужнику који не исплати дуг који је доспео (члан 29. Закона), ако дужник у року од 30 дана од дана пријема прве опомене не исплати дуг, хипотекарни поверилац дужнику и власнику непокретности упућује опомену о продаји непокретности (члан 30. Закона) и истовремено регистру непокретности шаље захтев да се изврши забележба хипотекарне продаје у корист повериоца (члан 31. Закона). Везано за забележбу хипотекарне продаје, Закон у члану 31. прописује: шта се прилаже уз захтев за извршење забележбе хипотекарне продаје у корист повериоца (став 1); који је рок за упис забележбе (став 2); каква је садржина забележбе хипотекарне продаје и решења о хипотекарној продаји (став 3); право жалбе надлежном органу на решење о забележби хипотекарне продаје и рок за њено подношење (став 4); обавезу надлежног органа да донесе другостепено решење у року од 15 дана од дана подношења жалбе (став 5) и да се жалба уважава ако дужник или власник достави регистру непокретности неспорне писмене доказе – 1) да потраживање не постоји, 2) да хипотека не постоји, 3) да потраживање није доспело за наплату, или 4) да је дуг исплаћен (став 6).

Оспореном одредбом става 7. члана 31. Закона о хипотеци прописано је да је другостепено решење из става 5. овог члана коначно и извршно и да против њега није дозвољена тужба или правни лек.

Законом је даље предвиђено да ако дужник не исплати дуг до правоснажности решења о забележби хипотекарне продаје, а од дана издавања тог решења прође рок од 30 дана, поверилац на основу решења може приступити продаји хипотековане непокретности путем аукције или непосредне погодбе (члан 34. став 1).

Будући да је оспорени Закон о хипотеци донет 2005. године и да након тога није мењан и допуњаван, Уставни суд примећује да су у време доношења

и почетка примене овог закона у Републици Србији постојала два основна, паралелна, а различита правна режима у погледу уписа права на непокретностима – са једне стране, катастар непокретности, који је био у фази установљавања и у који је, сагласно одредбама Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (основни текст Закона из 1992. године – „Службени гласник РС“, број 83/92), упис права на непокретностима вршио Републички геодетски завод, односно службе за катастар непокретности и, са друге стране, земљишна књига, у коју је упис права вршио надлежан редовни суд, применом правних правила бившег Закона о земљишним књигама („Службене новине Краљевине Југославије“, др. 146/30 и 281/30). Из тих разлога Закон о хипотеци је у уводној реченици става 1. члана 8, уређујући питање настанка хипотеке, користио генусни појам, одређујући да хипотека настаје уписом у „надлежни регистар непокретности“. Међутим, према члану 4. важећег Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, др. 72/09, 18/10, 65/13 и 15/15 – Одлука УС), катастар непокретности је у Републици Србији основни, јавни, регистар о непокретностима и стварним правима на њима (у који се уписују земљиште, надземни и подземни грађевински објекти и посебни делови грађевинских објеката који чине грађевинску целину) и, према подацима које је Уставни суд у току поступка прибавио од Републичког геодетског завода, нови уписи права на непокретностима се, уназад неколико година, врше искључиво у ову јавну књигу.

Имајући у виду претходно изложено, Уставни суд налази да је приликом оцене сагласности спорне законске одредбе са Уставом потребно имати у виду релевантне одредбе Закона о државном премеру и катастру, којим је на системски начин уређен, поред осталог, упис права на непокретности. У том смислу, одредбом члана 8. став 1. овог закона одређено је да је за стручне послове и послове државне управе који се односе, поред осталог, на катастар непокретности, надлежан Републички геодетски завод, а који, по општим прописима о организацији државне управе, представља врсту органа државне управе (тзв. посебна организација). Према одредбама члана 81. тог закона, забележба је упис којим се у катастар непокретности уписују чињенице које су од значаја за заснивање, измену, престанак или пренос стварних права на непокретностима, које се односе на личност имаоца права, саму непокретност или на правне односе поводом непокретности (став 1), а од уписа забележбе која је од значаја за заснивање, измену, престанак или пренос стварних права на непокретностима, сва располагања имаоца права и уписи у катастру непокретности који су противни сврси уписане забележбе, су условни и зависе од исхода решавања стварних права на непокретности због којих је забележба уписана (став 2).

Одредбом члана 180. став 1. истог закона прописано је да се против другостепених решења донетих у складу са овим законом може водити управни спор.

Из наведених законских одредаба следи да је забележба хипотекарне продаје из оспореног члана 31. Закона о хипотеци по својој правној природи

забележба коју на општи начин уређује Закон о државном премеру и катастру. Такође, из става 3. овог члана Закона о хипотеци следи да се о упису забележбе хипотекарне продаје доноси управни акт – решење, да то решење доноси Републички геодетски завод као првостепени орган државне управе и да је против тог решења, у складу са ставом 4. истог члана, дозвољена жалба. С обзиром на то да првостепено решење доноси надлежан орган управе, то о жалби одлучује другостепени орган државне управе, из чега следи да је у управном поступку обезбеђена двостепеност у одлучивању управних органа.

Релевантним одредбама Устава Републике Србије утврђено је да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1) 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. став 2).

Уставни суд, такође, констатује да је Закон о хипотеци донет пре ступања на снагу важећег Устава и да није усклађиван са Уставом, као и да је донет пре важећег Закона о државном премеру и катастру.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе Закона са Уставом, Уставни суд је пошао од тога да је упис забележбе хипотекарне продаје једна врста уписа у регистар непокретности, која је на системски начин уређена Законом о државном премеру и катастру, јер има сва правна обележја забележбе из члана 81. тог закона. Како је одредбом члана 180. Закона о државном премеру и катастру изричито предвиђено да се против другостепених решења донетих у складу са овим законом може водити управни спор, то по оцени Уставног суда, нема уставноправног утемељења законска одредба којом се у односу на одређена решења истог органа – органа надлежног за вођење регистра непокретности, а која су донета поводом уписа у регистар који тај орган иначе врши у складу са Законом о државном премеру и катастру, искључује сваки вид судске заштите када је правни основ за доношење решења посебан закон, као што је у конкретном случају Закон о хипотеци. Према томе, за Уставни суд није спорно да је, према одредбама члана 31. Закона о хипотеци, решење о забележби хипотекарне продаје управни акт који, у управном поступку, доноси орган државне управе надлежан за вођење регистра непокретности (катастра) и да је, стога, другостепено решење донето у том поступку, сагласно одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), коначно и извршно, али Суд налази да, са становишта уставног начела којим се утврђује јединство правног поретка у Републици Србији и уставног принципа судске контроле законитости управе, нема уставноправног утемељења да се против таквог решења искључи судска заштита у управном спору. Ово тим пре што је вођење парнице, као могући вид судске заштите, изричито искључено одредбом члана 15. став 3. тачка 2) Закона, кроз прописивање једног од обавезних елемената уговора о хипотеци, односно извршне заложне изјаве.

С обзиром на све претходно изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 31. став 7. Закона о хипотеци, у делу који гласи: „и против њега није дозвољена тужба или правни лек“, није у сагласности са одредбама члана 4. став 1. и члана 198. став 2. Устава.

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

Имајући у виду да је одредба члана 31. став 7. Закона о хипотеци у правној вези са појединим другим одредбама овог закона, Уставни суд је, доносећи Одлуку, закључио да, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду, обавести Народну скупштину о томе да уставносудска интервенција у овом предмету захтева измену појединих других одредаба Закона о хипотеци, како би се очувала ефикасност наплате потраживања обезбеђених хипотеком, а што је основни циљ овог закона.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 31. став 7. Закона о хипотеци („Службени гласник РС“, број 115/05), у делу који гласи: „и против њега није дозвољена тужба или правни лек“, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУз-799/2012 од 9. априла 2015. године („Службени гласник РС“, број 63/15)

### Закон о окупљању грађана

(„Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05)

Разлози за забрану одржавања јавног скупа; уставни основ за ограничење остваривања слободе окупљања; остваривање судске заштите – судске контроле законитости управе; право на правно средство; овлашћење јединице локалне самоуправе да својим актом одређује простор за одржавање јавних скупова.

Доносећи Одлуку којом утврђује да Закон није у сагласности са Уставом, Уставни суд је, сагласно члану 58. став 4. Закона о Уставном суду, одложио њено објављивање.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

Утврђује се да Закон о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 и 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05) није у сагласности са Уставом.



## Образложење

## I

У поступку одлучивања о уставним жалбама поднетим због повреде слободе окупљања зајемчене одредбама члана 54. Устава Републике Србије, Уставни суд је утврдио да Министарство унутрашњих послова, као надлежан орган државне управе коме се пријављује одржавање јавног скупа, о испуњености услова да се ограничи зајемчена слобода окупљања одлучује применом одредаба Закона о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 и 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05), дакле на основу закона који је донет у време важења Устава Републике Србије од 1990. године и који није усклађиван са важећим Уставом Републике Србије од 2006. године. Разматрајући основаност поднетих уставних жалби, Уставни суд је нашао да је један од битних узрока повреде слободе окупљања управо у томе што се као системски проблем поставља питање сагласности наведеног закона са важећим Уставом (Одлука Уж-1918/2009 од 22. децембра 2011. године, објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 8/12; Одлука Уж-4078/2010 од 29. фебруара 2012. године, објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 24/12; Одлука Уж-5436/2010 од 11. децембра 2013. године, објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 1/14 и Одлука Уж-5284/2011 од 18. априла 2013. године, објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 40/13). Стога је Уставни суд Решењем ИУз-204/2013 од 30 маја 2013. године, сагласно одредби члана 168. став 1. Устава, по сопственој иницијативи, покренуо поступак за оцену уставности Закона о окупљању грађана, оцењујући да се поводом одредаба овог закона може поставити више спорних уставноправних питања. Прво спорно питање односи се на очигледну језичку разлику између законске формулације разлога због којих се може забранити одржавање јавног скупа и чланом 54. Устава утврђених основа за ограничење зајемчене слободе окупљања. Друго питање се односи на то да ли постоји уставни основ да се остваривање зајемчене слободе, па тиме и могућност њеног ограничења, законом уреди на различит начин у зависности од тога из ког разлога се ова слобода ограничава. Следећа уставноправна питања која су се за Уставни суд поставила као спорна тичу се сагласности Закона са уставним начелом о судској заштити зајемчених слобода и права из члана 22. став 1. Устава и са уставним принципом судске контроле законитости управе из члана 198. став 2. Устава, као и сагласности одговарајућих законских норми са Уставом зајемченим правом на правно средство из члана 36. став 2. Устава, а у контексту начела из чл. 18. и 20. Устава на којима уставотворац темељи остваривање свих зајемчених слобода и права. Коначно, за Уставни суд се као спорно поставило и питање уставноправне заснованости Законом датог овлашћења јединицама локалне самоуправе да својим актом одреде простор примерен за одржавање јавног скупа.

Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности Закона достављено је 11. јуна 2013. године Народној скупштини, ради давања

одговора. Како Народна скупштина није доставила тражени одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), наставио поступак.

## II

Полазећи од суштине спорних уставноправних питања у овом предмету, анализа Уставног суда била је усмерена на оне законске одредбе које су, с обзиром на питања која се њима уређују, од суштинског значаја за оцену сагласности Закона о окупљању грађана у целини са Уставом. Стога законске норме које нису од значаја за ту оцену нису ни навођене, нити посебно разматране.

Одредбом члана 1. Закона о окупљању грађана предвиђено је да су окупљања грађана слободна и да се остварују на начин прописан овим законом.

Одредбом члана 2. став 1. Закона појам окупљања грађана одређен је као сазивање и одржавање збора или другог скупа на за то примереном простору (у даљем тексту: јавни скуп). Законодавац потом, у ст. 2. и 3. истог члана, дефинише „простор примерен за јавни скуп“, и то тако што уводи, условно речено, две категорије простора који се, према Закону, сматра примереним за одржавање јавног скупа. Наиме, према одредби става 2. члана 2. Закона, простор примерен за јавни скуп је простор који је приступачан и погодан за окупљање лица чији број и идентитет нису унапред одређени и на коме, како је изричито прописано, „окупљање грађана не доводи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине“. За разлику од овога, према одредби става 3. истог члана, простором примереним за јавни скуп сматра се „и простор на коме се одвија јавни саобраћај превозним средствима“, али како је законодавац одредио, „кад је могуће додатним мерама обезбедити привремену измену режима саобраћаја, као и заштиту здравља и безбедности људи и имовине, за шта се обезбеђују средства у складу са овим законом“. Законом је искључена могућност одржавања јавног скупа „у близини Савезне скупштине и Народне скупштине Републике Србије непосредно пре и у време њиховог заседања“ (став 4. члана 2), док је јединицама локалне самоуправе (општини и граду) препуштено да својим актом „одређују просторе из ст. 2. и 3. овог члана“ (став 5. истог члана Закона).

Према члану 4. став 1. Закона, пријаву за одржавање јавног скупа може поднети свако физичко, односно правно лице (у даљем тексту: сазивач), при чему се, у складу са одредбом члана 6. став 1. Закона, пријава подноси Министарству унутрашњих послова – организационој јединици на подручју одржавања јавног скупа (у даљем тексту: надлежни орган).

Законом прописани рокови за пријављивање јавног скупа зависе од карактеристика простора на коме сазивач намерава да одржи јавни скуп. Наиме, законодавац је у одредби члана 6. став 1. Закона прописао обавезу сазивача да пријаву за одржавање јавног скупа надлежном органу поднесе најкасније 48 сати пре времена за које је јавни скуп заказан. Међутим, овај рок се не односи на пријаву јавног скупа из члана 2. став 3. овог закона

(јавни скуп на простору на коме се одвија јавни саобраћај превозним средствима), пошто је у том случају, сагласно одредби става 2. члана 6. Закона, рок за подношење пријаве најкасније пет дана пре времена за које је јавни скуп заказан.

Одредбе чл. 9. до 12. Закона односе се на забрану одржавања пријављеног јавног скупа. При томе, законодавац различито уређује поступак забране одржавања јавног скупа у зависности од тога који су разлози за ограничење слободе јавног окупљања.

Члан 9. Закона предвиђа институт привремене забране одржавања јавног скупа, и то тако што прописује: да ће надлежни орган (Министарство унутрашњих послова – организациона јединица на подручју одржавања јавног скупа) привремено забранити одржавања 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“ (став 1); да ће надлежни орган о привременој забрани јавног скупа обавестити сазивача најкасније у року од 12 сати пре времена за које је скуп заказан (став 2); да ће надлежни орган у истом року месно надлежном окружном суду упутити образложен захтев за одлучивање о забрани јавног скупа из разлога садржаних у ставу 1. овог члана (став 3). Потом се одредбама члана 10. Закона уређује судски поступак одлучивања о захтеву за забрану јавног скупа. Овим одредбама Закона је прописано: да ће суд у року од 24 сата од пријема захтева (за забрану) одржати претрес на који ће позвати подносиоца захтева и сазивача и донети решење; да се претрес може одржати и ако уредно позване странке не дођу, на шта ће се странке изричито упозорити; да суд решењем може одбити захтев и поништити решење о привременој забрани или може изрећи забрану одржавања јавног скупа; да против првостепеног решења странке могу изјавити жалбу у року од 24 сата од достављања решења, да се жалба не доставља на одговор; да о жалби одлучује веће Врховног суда Србије у саставу од три судије, и то у року од 24 сата од пријема жалбе; да се у поступку по захтеву за забрану јавног скупа сходно примењују одговарајуће одредбе Закона о кривичном поступку, ако овим законом није друкчије одређено.

Насупрот претходног, одредбама члана 11. Закона надлежном органу (организационој јединици Министарства унутрашњих послова) је дато овлашћење да „забрани одржавања јавног скупа ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине“ (став 1), у ком случају је прописано да је надлежни орган дужан да о забрани одржавања јавног скупа обавести сазивача најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан (став 2) и да жалба на забрану из става 1. овог члана не одлаже извршење решења (став 3).

### III

Уставни суд констатује да Устав Републике Србије од 2006. године одредбама члана 54. јемчи слободу окупљања, тако што утврђује: да је мирно

окупљање грађана слободно (став 1), да окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању (став 2), да се зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују државном органу, у складу са законом (став 3) и да се слобода окупљања може законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (став 4). Из наведеног следи да слобода окупљања на отвореном простору није апсолутна, већ се остварује на Уставом утврђени начин и подлеже Уставом утврђеним ограничењима. Такође, слобода окупљања се не остварује непосредно, већ се њено остваривање уређује законом. Када је реч о начину остваривања ове слободе, уставотворац је утврдио обавезу пријављивања јавног скупа надлежном државном органу, у складу са законом, а када је реч о ограничењу ове слободе, уставне норме, као прво, не пружају заштиту јавном окупљању које није мирно, а друго, предвиђају четири основа због којих је могуће не дозволити (забранили) одржавање јавног скупа: 1) ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, 2) ако је неопходно ради заштите морала, 3) ако је неопходно ради заштите права других, или 4) ако је ограничење неопходно ради заштите безбедности Републике Србије.

Са друге стране, према уставним начелима у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе: законом се може прописати начин остваривања зајемчених права и слобода 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); 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); 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). Обавезност судске заштите (у управном спору или другом судском поступку) када о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу одлучује државни орган или ималац јавног овлашћења утврђује и уставни принцип законитости управе из члана 198. став 2. Устава. Такође, Устав у члану 36. став 2. садржи и гаранције права на правно средство којима се свакоме јемчи право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Наведене уставне норме, по оцени Уставног суда, упућују на то да законодавац када, сагласно члану 97. тачка 2. Устава, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и поступак пред судовима и другим државним органима, има обавезу да остваривање одређеног зајемченог права или слободе уреди тако што ће предвидети и судску заштиту тог права/слободе, и то на начин којим ће се очувати сама суштина зајемченог права/слободе, а што, између осталог, подразумева и делотворност прописане заштите.

Сагласно члану 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, општи рок за усклађивање закона са одредбама Устава од 2006. године истекао је 31. децембра 2008. године.

Слобода окупљања (заједно са слободом удруживања) гарантована је и одредбама члана 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), и то тако што и Конвенција гарантује слободу мирног окупљања (став 1), а са друге стране, предвиђа да ова слобода може бити ограничена под следећим условима: да су ограничења прописана законом и да су неопходна у демократском друштву у интересу националне или јавне безбедности, ради заштите права и слобода других (став 2), уз допуштење да се слобода окупљања и слобода удруживања законито ограниче припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.

#### IV

Сагледавајући одредбе Закона о окупљању грађана у светлу претходно изложеног уставног оквира за уређивање зајемчене слободе окупљања, а полазећи од питања која су се за Уставни суд поставила као уставноправно спорна, Суд је утврдио следеће:

Прво, да мирно окупљање грађана на отвореном простору може бити ограничено (забрањено) само из Уставом утврђених основа, што значи да закон којим се прописује начин остваривања зајемчене слободе окупљања ове основе може предвидети када уређује питање забране пријављеног јавног скупа. У том смислу Уставни суд констатује да се у одредбама оспореног Закона не наводе ограничења слободе окупљања утврђена чланом 54. став 4. важећег Устава (неопходност заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије), већ ограничења која су била утврђена чланом 43. став 2. Устава Републике Србије од 1990. године (који је и био уставни основ за доношење овог закона). У том смислу очито је да формално постоји несагласност Закона са одредбом члана 54. став 4. Устава, а такође и са одредбом члана 11. став 2. Конвенције. Уставни суд указује да различите формулације не морају аутоматски значити да законске одредбе у материјалноправном смислу нису сагласне са Уставом, али само ако не воде проширивању уставних основа допуштеног ограничења слободе окупљања.

Друго, Уставни суд налази да поједини уставни основи ограничења слободе окупљања (на пример неопходност заштите права других) могу захтевати ближе законско уређење, али тада прописани разлог за забрану јавног скупа мора бити доведен у непосредну везу са уставним основом ограничења. У том смислу, Уставни суд указује да и поједини сада предвиђени разлози за забрану јавног скупа, као што су, на пример, ометање јавног саобраћаја или угрожавање безбедности људи и имовине, могу имати свог уставноправног утемељења, али уколико се законом доведу у везу са одговарајућим правима која Устав јемчи свим грађанима. Ово из разлога што, сагласно начелу из члана 20. став 1. Устава, за законско ограничење зајемчене слободе или права није довољно да Устав допушта ограничење, већ до ограничења може доћи само у сврхе ради којих га Устав допушта,



у обиму који је неопходан да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права.

Треће, Уставни суд оцењује да из одредаба члана 54. Устава не произлази да има уставноправног основа да се законом, у зависности од тога из ког разлога се у конкретном случају ограничава слобода окупљања (забрањује јавни скуп), пропише различит поступак одлучивања о забрани јавног скупа (привремена забрана из члана 9. Закона и забрана из члана 11. Закона која нема привремени карактер), а који суштински представља основ за различито уређивање поступка заштите зајемчене слободе. Наиме, Суд је имао у виду, са једне стране, да су Уставом утврђени основи за ограничење слободе окупљања по својој природи битно различити и да, са друге стране, надлежност законодавца да, сагласно одредби члана 97. тачка 2. Устава, уређује, поред осталог, поступак пред судовима и другим државним органима, даје овлашћење законодавцу да уређујући одређени поступак, у конкретном случају поступак одлучивања о забрани одржавања јавног скупа, може предвидети и одређене специфичности уколико оне имају легитимно и разумно оправдање управо у различитости уставних основа за забрану јавног скупа, али према оцени Уставног суда, нема уставноправног утемељења да те специфичности имају за последицу различиту правну заштиту слободе окупљања.

Четврто, Уставни суд истиче да је одредбом члана 22. став 1. Устава, као једно од начела у складу са којим се остварују сва Уставом зајемчена права и слободе, утврђено право свакога на судску заштиту, што подразумева обавезу законодавца да, уређујући начин остваривања појединих зајемчених слобода и права, обезбеди могућност судске заштите свакоме ко сматра да му је то право, односно слобода повређена или ускраћена. Из анализе одредаба Закона о окупљању грађана произлази да је судска заштита зајемчене слободе окупљања обезбеђена у ситуацији када надлежни орган (Министарство унутрашњих послова), сагласно члану 9. став 1. Закона, привремено забрани јавни скуп (посебан поступак судске заштите пред редовним судовима опште надлежности је уређен одредбама члана 9. став 3. и члана 10. Закона, и то на начин из кога следи да се ради о хитном поступку), али да се овај поступак не односи на случајеве из члана 11. Закона, у којима је решењем надлежног органа одржавање пријављеног јавног скупа забрањено ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине. У тим случајевима Закон предвиђа само право жалбе у управном поступку, против првостепеног решења Министарства. Уставни суд је имао у виду да принцип судске контроле законитости управе из члана 198 став 2. Устава изричито утврђује да законитост коначних управних аката подлеже преиспитивању од стране суда, било у поступку у управном спору, било у неком другом, прописаном судском поступку.

Пето, Уставни суд истиче да право на правно средство зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава, а такође гарантовано и чланом 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, подразумева не само да у правном систему постоје прописана правна средства за заштиту одређених права, већ и да је правно средство делотворно, а што значи да



реално омогућава ефективну заштиту права због чијег пружања је предвиђено. По оцени Уставног суда, примена претходно наведеног на одредбе Закона о окупљању грађана води закључку да је целокупан поступак остваривања зајемчене слободе окупљања уређен на начин који не задовољава критеријум делотворности. Ово из разлога што, независно од разлога који је основ за забрану пријављеног јавног скупа, крајњи рок прописаних обавеза, како за сазивача да скуп пријави, тако и за надлежни орган да донесе одлуку о евентуалној забрани, фактички не омогућава да се делотворно, дакле пре заказаног времена одржавања јавног скупа, спроведе и оконча поступак одлучивања о забрани јавног скупа, а који обухвата и коришћење свих предвиђених правних средстава за заштиту права сазивача. Уставни суд оцењује да остваривање зајемчене слободе окупљања укључује и то да се јавни скуп одржи управо у време за које је пријављен, те да се зато пре тог времена мора учинити извесним и правно неспорним да ли има основа за ограничење ове слободе. Уставни суд је утврдио да, полазећи од прописаних рокова, ову извесност не омогућава ни поступак предвиђен одредбама чл. 9. и 10. Закона, који, сам по себи, садржи елементе који треба да обезбеде примерену хитност одлучивања. Када је, пак, реч о поступку прописаном одредбама члана 11. Закона, Уставни суд констатује да у овом случају не само да Законом није предвиђена судска заштита поводом решења о забрани пријављеног јавног скупа, већ да прописани поступак не испуњава ни минималне претпоставке делотворног окончања управног поступка у коме се одлучује о поднетој пријави. Ово из разлога што одредбе члана 11. Закона садрже само рок од најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан, као рок у коме је надлежни првостепени орган дужан да донесе решење. Означеним одредбама није прописан рок у коме је орган дужан да решење достави сазивачу, није прописан посебан, краћи рок за жалбу против првостепеног решења, нити рок у коме је другостепени орган дужан да одлучи о жалби, из чега следи да се примењују општи рокови предвиђени Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), а то значи да се жалба може изјавити у року од 15 дана од дана достављања решења (члан 220. Закона), а да се решење по жалби мора донети и доставити странци (у овом случају сазивачу јавног скупа) најдоцније у року од два месеца од дана предаје жалбе (члан 237. став 1. Закона).

Шесто, у погледу давања генералног овлашћења јединицама локалне самоуправе да својим актом одређују простор на коме је дозвољено одржавање јавних скупова, Уставни суд указује да је, сагласно одредби члана 54. став 1. Устава, мирно окупљање грађана слободно, а Устав ограничење ове слободе везује само за очување одређених вредности наведених у одредби става 4. истог члана. Према томе, из Устава следи да је одржавање јавних скупова начелно дозвољено свуда, те зато нема уставноправног основа за одређивање простора на коме одржавање јавног скупа јесте дозвољено, већ може бити прописано само изузимање одређеног простора на коме се може одржати јавни скуп, и то због заштите оних вредности које су Уставом утврђене као основ ограничења саме слободе.

Имајући у виду да се изнете оцене о уставноправној неутемељености Закона о окупљању грађана у одредбама Устава Републике Србије од 2006. године односе на оне законске одредбе на којима почива суштина остваривања зајемчене слободе окупљања а то је њена заштита, Уставни суд је оценио да Закон у целини није у сагласности са Уставом, па се зато није ни упуштао у даљу анализу појединих одредаба којима би изнета оцена такође била поткрепљена.

## V

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је утврдио да Закон о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 и 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05) није у сагласности са Уставом, те је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Закон о окупљању грађана наведен у изреци, као и у претходном ставу образложења, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-204/2013 од 9. априла 2015. године (Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 88/15, по протеку шест месеци од њеног доношења, због донетог решења о одлагању објављивања ове одлуке)

*\* Поводом Одлуке IУз-204/2013 од 9. априла 2015. године судија Уставног суда др Драган Стојановић издвојио је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 88/15, а објављује се и у Билтену Уставног суда, сајласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

### ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

судије др Драгана М. Стојановића  
на одлуку Уставног суда – IУз-204/2013

## I

У пракси уставног правосуђа могуће је да уставни суд касира закон у целини, али се тада увек ради о изузетном случају до кога долази, по правилу, из формалних разлога, било због грубе процедуралне грешке у поступку доношења закона било због упада законодавца у уставни резерват, уређивања оних односа које је уставотворац искључиво резервисао за себе. У новој јудикатури Уставног суда последњи случај касације закона *in toto*, због захватања у уставни резерват, уређивањем поступка промене Устава, десио

се 2003. године, када је Уставни суд одлуком IУ-168/03 („Службени гласник РС“, број 34/04) утврдио да Закон о начину и поступку промене Устава није у сагласности са Уставом од 1990. године. С друге стране, због материјалне противуставности, чешћа је потпуна касација оних закона којима се врше измене и допуне у постојећем законодавству, дакле, закона који су знатно мањи од изворне редакције закона, како по ширини захватања тако и по значају уређивања животних односа. Најчешће се овде ради о таквим интервенцијама законодавца којима се мењају или допуњавају прелазне одредбе закона, као што је то, на пример, био случај у више наврата са допунама Закона о судијама. (одлуке Уставног суда: IУз – 1634/2010, IУз – 733/2011, IУз – 156/2014).

Недавна одлука Уставног суда IУз-204/2013 утврђује да Закон о окупљању грађана од 1992. године („Службени гласник РС“, број 51/92), са последњим изменама и допунама од 2005. године („Службени гласник РС“, број 101/05), није у целини сагласан Уставу. Посебним решењем Суд је одложио објављивање ове одлуке.. Тиме је за шест месеци одложено њено правно дејство. Иначе, Закон о окупљању грађана примењиван је у периодима важења три уставна режима: Устава Србије од 1990, Устава СР Југославије од 1992. године и актуелног Устава Републике Србије од 2006. године. Неке одредбе овог закона (члан 13, члан 15 став 1 тачка 3) престале су да важе на основу одлуке Уставног суда СР Југославије IУ-број 12/97 од 24. априла 2001. године. („Службени лист СРЈ“, број 29/2001).

Наведену одлуку Уставног суда нисам подржао, како због њене изреке, коју сматрам преамбициозном, тако и због крајње сиромашне, али и уставноправно неодрживе аргументације у њеном образлагању. Циљ уставне контроле могао је у овом поступку да буде остварен мање радикалном мером Суда, тј. само делимичном касацијом закона Према томе, није спорно да се поједине одредбе Закона о окупљању грађана, који је донет у претконституционалном периоду, налазе у напетом односу према Уставу, чак се може тврдити у односу супротности, али је спорно да ли овај закон *in totum*, у свему, може да се декларише несагласним Уставу.

## II

Поступак у овом предмету Уставни суд је покренуо *ex offi.* Ова околност намеће извесна ограничења у обиму и интензитету уставносудског поступања, независно од тога што је решењем о покретању поступка испитивању подвргнут закон у целини. Наиме, Уставни суд је овај поступак покренуо ради решавања једног прејудиционог питања, дакле, питања које је отворено једном или са неколико уставних жалби. По мом суду, то је заправо један једини случај који оправдава официјелно покретање поступка, јер и за уставно судовање принципијелно мора да важи начело *nemo iudex sine actore*. Међутим, поставља се питање да ли се овом одлуком доиста решавало једно прејудиционо питање. Ако је већ донета одлука по уставној жалби, онда то очигледно није случај. На овај начин, због непостојања прејудицијалности, већина судија је имплицитно дошла до закључка да је Уставни суд начелно

позван да, независно од постојања иницијалног уставног спора, самостално предузме усклађивање било ког закона са Уставом, једноставно увек када процени да би требало очувати посебан правни квалитет уставне норме. Иначе, резерву у овом правцу изразио сам већ приликом доношења решења о покретању поступка.

Касаторна одлука Уставног суда требало је да се заустави код оних одредби закона чија је уставност провоцирана одлучивањем о уставној жалби, евентуално код других одредби истог закона које се са пређашњим налазе у јединственом систематском односу. То значи да сам приликом већања о предлогу одлуке заговарао парцијалну касацију, сматрајући да би се у противном, због покретања *ex officio* поступка, Уставни суд малтене претворио у други дом парламента који располаже правом законодавног вета. Чини се да је кључни превид учињен када је решењем о покретању поступка обухваћен закон у целини, уместо да се испитивање ограничи само на одредбе закона које су обухваћене захтевом прејудицијалности.

Поред потпуне касације, друга моја начелна примедба је у томе што ова одлука не води довољно рачуна о принципу уставно конформног тумачења закона, односно полазној претпоставци апстрактне нормативне контроле да је закон у складу са Уставом. Овај интерпретациони принцип захтева да Уставни суд, кад год је то могуће, примењује интерпретацију која ће водити мање радикалним мерама према законодавцу. Од могућих значења норме, Уставни суд ће изабрати тумачење које закон не доводи у сукоб са Уставом. Када је материјална уставност закона у целини доведена у питање, онда се конформна интерпретација мора озбиљно покушати и у највећој могућој мери спровести. Од ње ће се одустати једино ако се покаже да је уставноправном интерпретацијом немогуће утврдити такво вербално значење оспорених одредби закона које би поуздано искључило такво њихово разумевање које их доводи у сукоб са Уставом. Другим речима, неке одредбе спорног закона могле су одговарајућом интерпретацијом да се доведу у склад са Уставом. У самом предлогу одлуке било је неких назнака у том правцу, само их је требало додатно развити. У сваком случају, потпуна касација закона била би искључена да су из уставносудске оцене изостављене норме које немају никакве везе са одлучивањем о уставним жалбама, односно да су неке законске норме одговарајућом интерпретацијом доведене у складан однос са Уставом.

### III

Независно од начелних примедби, поставља се питање да ли је у конкретном случају понуђена правна аргументација уставноправно одржива, тачна и довољна, да би оправдала тоталну касацију закона. По мом суду, већина изнетих аргумената сами за себе, као и узети заједно, не могу да оправдају изреку одлуке за коју се изјаснио већински састав Суда. Конкретнија оцена тих правних аргумената биће изложена према редоследу њиховог навођења у образложењу одлуке.

Први аргумент у образложењу није ништа друго до проста констатација да је оспорени закон донет на основу Устава од 1990. године, да се у њему као основи ограничења слободе окупљања наводе одредбе члана 43. став 2. тог Устава, да је последњи пут закон промењен 2005. године, као и да закон није усаглашаван са Уставом од 2006. године. Пре ове констатације, која сугерише закључак о „анахроности“ закона, као полазно становиште, наводи се да основи за ограничење слободе окупљања морају да буду утврђени већ Уставом, као и да морају бити јасно и недвосмислено наведени у самом закону. Нигде се, међутим, изричито не тврди да се уставни основи за ограничење слободе окупљања суштински разликују, нити се уставно-правном оценом показује да законски разлози ограничења не задовољавају критеријум „неопходности у демократском друштву“.

Као други аргумент, наводи се став да је обавеза законодавца да уреди остваривање слободе окупљања, тако што ће сваки конкретан разлог због кога је могућа забрана довести у непосредну везу с једним од уставних основа ограничења. У вези с тим, потребно је претходно разјаснити: да ли су разлози за забрану јавног скупа једнаки са уставним основима ограничења слободе окупљања? По мом суду, између уставних основа и законских разлога постоји значајно поклапање, без обзира на разлику у погледу обима ова два појма. Тачно је да основи за ограничење слободе окупљања превазилазе по својој апстрактној нормативној обухватности разлоге за забрану јавног скупа, али, с друге стране, уставни основи ограничења јесу и једини могући, конкретизовани разлози за забрану јавног скупа. У томе је заправо смисао њиховог законског преузимања; не може постојати разлог за забрану скупа који у исто време није предвиђен као могући уставни основ за ограничење слободе окупљања. У основе ограничења укључени су, дакле, сви могући разлози за забрану јавног скупа. Постојање једног од тих разлога у сваком конкретном случају утврђује надлежни државни орган, на основу одговарајућих чињеница прикупљених у одговарајућем поступку, који претходи доношењу образложеног решења о забрани скупа. Према томе, јавни скуп се не може забранити простим позивањем на неки од законских разлога за његову забрану, без било каквих доказа, без релевантне чињеничне и правне подлоге која потврђује његово постојање у конкретном случају.

Разлог за забрану јавног скупа је утврђивање да је у конкретном случају испуњен основ за ограничење слободе окупљања. Према томе, разлог је конкретизовани основ ограничења. Постојање истог разлога, било пре времена за одржавање било његово наступање током одржавања скупа, може бити образложење како за забрану одржавања тако и за прекидање јавног скупа. У сваком случају, из полазне тврдње да је законодавац дужан да конкретни основ забране доведе у везу са уставним основом ограничења слободе окупљања не може се извести закључак да је законодавац поступио супротно Уставу, без обзира што основе ограничења преузима из Устава од 1990. године. Ако постоји суштински уставни континуитет у уређивању слободе окупљања, посебно идентитет у уставним основама за ограничење ове слободе, онда се ни закон не може побитијати *in abstracto*, ако је остао у

границама тих основа. Једино ако се покаже да закон иде много даље од садашњих, важећим Уставом утврђених основа за ограничење слободе окупљања, прописивањем разлога за забрану јавног скупа који се не могу извести из садашњих уставних основа, што би значило да се пређашњи и актуелни уставни основи ограничења слободе окупљања битно разликују, да је важећи Устав мање рестриктиван од Устава из 1990. године, онда би се овај закључак могао прихватити. Међутим, одговарајућа уставноправна оцена у том смислу није извршена. Чак се ни за законску норму по којој се јавни скуп одржава „на примереном простору“ на коме „окупљање грађана не доводи до ометања јавног саобраћаја“, која се ослања на одредбу члана 43. Устава од 1990. године, не може сматрати спорним законским разлогом који није „покривен“ одговарајућим основом важећег Устава. „Ометање јавног саобраћаја“ се лако може довести у везу са „заштитом права других“, као једним од могућих уставних основа за законско ограничење слободе окупљања (члан 54. став 4. Устава).

С друге стране, позивање и упућивање на одредбе члана 22. став 1. Устава не представља никакав добитак, никакво појачање аргументације за тврдњу да је закон у целини супротан Уставу. Уставне границе које се овде постављају свагдашњем општем законодавцу приликом обликовања и ограничења основних људских и мањинских права (допуштеност ограничења, разумна сврха ограничења, неопходан обим захватања, недодирљивост суштине права) свакако да важе и за закон који уређује остваривање слободе окупљања. Међутим, нигде није показано да је овај закон повредио ове уставне заповести, односно да се налази у сукобу са овим заповестима. Чињеница да је закон донет пре Устава, да је „анахрон“, не значи ништа, јер не потврђује да је њиме повређена „битна садржина“ слободе окупљања.

Треће, ни тврдња да не постоји уставни основ за прописивање различитих поступака поводом забране пријављеног скупа, у зависности од разлога за забрану, није ближе образложена нити је показано са којим нормама Устава се сукобљава. Неспорно је да диференцирање постоји, али је опет изостала анализа о томе да ли је разликовање допуштено, објективно оправдано, неопходно, или је произвољно, дискриминаторско, неразумно. У једном случају забрана је изричито привремена, до одлуке суда, у другом не постоји никаква напомена привремености. Док у једном случају јавни скуп циљно може бити усмерен на вршење радњи које чине бића различитих, тежих кривичних дела, дотле у другом случају јавни скуп потенцијално може да води чињењу прекршаја или лакших кривичних дела Поред тога, законско увлачење кривично процесног права у поступак одлучивања о забрани јавног скупа, као и одлучивање већа Врховног (касационог) суда о законитости забране, свакако захтевају брижљивију уставноправну оцену, која би потврдила било противуставност поступка забране било његову конформност Уставу. У сваком случају, остаје нејасно да ли су оба поступка забране јавног скупа супротна Уставу или се та оцена односи само на „одступајуће“ решење. Други случај би искључивао касацију свих одредби закона о поступању надлежних власти поводом забране пријављеног



јавног скупа, јер би основно решење, утврђено интерпретацијом, важило за поступак забране јавног скупа уопште, дакле, при постојању било ког разлога за забрану.

Наредни аргумент у образложењу одлуке тиче се повреде начела судске заштите људских и мањинских права (члан 22. став 1. Устава), односно начела судског одлучивања у управном спору о законитости коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 198. став 2. Устава). Зашто се закључује да је управни спор искључен у случају када је, због разлога предвиђених у члану 11. закона, коначним управним актом забрањен јавни скуп? Напротив, из чињенице да се овде изричито не искључује управни спор, требало би закључити супротно, тј. да је вођење управног спора допуштиво и сагласно Уставу, јер није предвиђена другачија судска заштита, дакле, захтев који је постављен самим Уставом (члан 198. став 2. *in fine*), као што је то учињено са судском заштитом из члана 10 закона. Интерпретацију у овом правцу подржава уставно начело да се људска права, што свакако укључује поступак њихове судске заштите, тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно међународним стандардима људских права и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18. став 3. Устава). Наравно, остаје и даље проблем два различита пута судскоправне заштите, један пред Врховним касационим, други пред Управним судом, који се, по мом суду, може решити интерпретацијом и делимичном касацијом.

Највише простора у образложењу одлуке посвећено је анализи поступка заштите слободе окупљања у случају забране јавног скупа. Коначна уставноправна оцена садржана је у ставу: „Целокупни поступак остваривања зајемчене слободе окупљања уређен је на начин који не задовољава критеријум делотворности.“ Даје се једна општа оцена која опомиње на поступање са уставном жалбом изјављеном због повреде права на правично суђење. Имајући у виду да не обезбеђују делотворну правну заштиту, могло би се закључити да су све одредбе чланова 9, 10. и 11. Закона о окупљању грађана супротне не само одредбама члана 36. став 2. Устава, којима се гарантује право на правно средство, него и одредбама члана 13. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Међутим, пошто ипак постоји, учињен је покушај да се покаже да је правно средство предвиђено законом фактички неделотворно. Кључни аргумент је да рок за доношење одлуке о привременој забрани одржавања јавног скупа, потом њено достављање најкасније 12 сати пре одржавања скупа, као и судско одлучивање о захтеву за забрану, односно рок за жалбу према општем управном поступку, фактички онемогућавају да се спроведе и оконча поступак одлучивања о забрани јавног скупа пре заказаног времена за његово одржавање. Овome се могу упутити два противаргумента: прво, да би се извео закључак да је неко правно средство неделотворно, да је само теоријска могућност, да је „илузорно“, потребно је показати да од бројних захтева судска заштита није добијена нити у једном или је постигнута само у занемарљивом броју случајева. Ако, међутим, постоји пракса да су се у судском поступку поништавала

решења о привременој забрани јавног скупа, онда се не може ни тврдити да је овај поступак у целини неделотворан. Друго, ако је решење о забрани скупа поништено након истека датума за његово одржавање (привремена забрана важи до доношења судске одлуке), то не значи да основно правна заштита уопште није достигнута нити да је неделотворна. Основно право је ипак заштићено, скуп се може одржати на месту које је забраном било искључено. Наравно, пропуштен је најављени термин његовог одржавања, али суштински, судско поништавање забране, успоставља пређашње стање основно правне слободе. *Mutatis mutandis* важи за скупове забрањене на основу одредби члана 11. Закона, јер је овде могућа управносудска заштита. Поред тога, сваком сазивачу, односно организатору скупа остаје задржано право које прати право на судску заштиту (члан 22. став 1, *in fine* Устава) – право да се захтева уклањање последица које су повредом настале. Није искључен ни захтев за накнаду материјалне или нематеријалне штете коју је незаконитим и неправилним радом проузроковао државни орган, у складу са чланом 35. став 2. Устава. Према томе, конструкција о неделотворности поступка заштите слободе окупљања може се успешно побијати.

Иначе, прихватам становиште из образложења одлуке да овлашћење које је законом делегирано локалној самоуправи да својим актом одређује простор на коме је дозвољено одржавање јавних скупова, није у складу са Уставом. Једино се законом може прописати начин остваривања људских и мањинских права, ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права, због његове природе. Ако је остваривање слободе окупљања посредовано актом јединице локалне самоуправе, онда се очигледно тиме крши уставни принцип непосредне примене зајемчених уставних права и слобода грађана. Прописивањем места које је једино „подобно“ за одржавање јавног скупа установљено је својеврсно ограничење слободе окупљања, односно прописана је генерална забрана одржавања било ког јавног скупа на територији општине изван „подобног места“.

#### IV

Није задатак Уставног суда да мером потпуне касације уклања „анахроне“ законе из правног поретка, већ једино законе за које је снажном и довољном уставноправном аргументацијом несумњиво доказано да су доиста *in toto* противни Уставу. Потпуној касацији закона се приступа једино ако је она стварно неизбежни резултат уставносудске интерпретације. У супротном, може се с правом тврдити да Уставни суд преузима вођење (законодавне) политике, да је пореметио осетљиви баланс између начела правне државности и демократског начела. Да ли је закон „анахрон“ или „модеран“, није питање које би се решавало у уставносудском поступку према правилима највише рангираног, уставног права. „Осовременивање“ закона, његово прилагођавање стварним или тобожњим европским стандардима, ствар је слободе правног обликовања која се једино може и мора признати демократском законодавцу. У томе ништа не може да

промени ни ова касаторна одлука Уставног суда, без обзира што је отишла много даље од онога што се може сматрати „разумним стандардом“ уставносудске интервенције. Изразити „судски активизам“ у овом случају није био оправдан.

Судија Уставног суда  
др Драган М. Стојановић

**Закон о политичким странкама („Службени гласник РС“, број 36/09)  
– чл. 8. и 9, чл. 30. и 36, члан 42. став 2. и члан 45. ст. 2. и 3.**

**Организовање, деловање, оснивање и упис у регистар политичке странке; обавеза обнављања уписа у регистар као последица неподношења пријаве за поновни упис**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе чл. 30. и 36. Закона о политичким странкама („Службени гласник РС“, број 36/09) нису у сагласности са Уставом.

2. Одбија се захтев за утврђивање неуставности одредаба чл. 8. и 9, члана 45. став 2, у делу који гласи: „као и изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци које садрже оверу потписа најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке сагласно чл. 8. и 9. овог закона“ и члана 45. став 3. Закона из тачке 1.

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

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Поводом већег броја иницијатива поднетих Уставном суду за оцену уставности Закона о политичким странкама („Службени гласник РС“ број 36/09), Уставни суд је 31. октобра 2013. године донео Решење ИУз-116/2009 којим је покренуо поступак за утврђивање неуставности одредаба чл. 8, 9, 30. и 36, члана 45. став 2, у делу који гласи: „као и изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци које садрже оверу потписа најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке сагласно чл. 8. и 9. овог закона“ и члана 45. став 3. оспореног Закона. Истим решењем Уставни суд је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности Закона о политичким странкама у целини, као и иницијативе за оцену уставности одредаба чл. 4, 10, 11. и 12, члана 14. став 3, члана 24. став 4, члана 38. став 1, члана 42. и члана 45. став 1. Закона.

Решење о покретању поступка достављено је Народној скупштини на одговор. Народна скупштина у остављеном року није доставила тражени одговор будући да је претходно, 3. марта 2010. године, на захтев Уставног суда доставила мишљење на наводе садржане у иницијативама. У оваквој процесној ситуацији Суд је, сагласно одредби члана 34. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), наставио поступак.

## II

Пре преласка на уставноправну анализу оспорених одредаба Закона поводом којих је покренут поступак оцене уставности, Уставни суд указује на кључне наводе којима су иницијатори образлагали њихову несагласност са Уставом. Наиме, иницијатори сматрају да се оспореним одредбама чл. 8. и 9. Закона онемогућава остваривање слободе удруживања, као и да се ограничавају људска и мањинска права у погледу начина оснивања политичких странака. Поред тога, иницијатори наводе да се оспореним законским решењима задире у стечена права, јер је у раније важећем Закону о политичким организацијама, у члану 5. став 1, било прописано да политичку странку може основати најмање 100 пунолетних грађана, па се, упоређујући наведену одредбу раније важећег Закона са оспореним одредбама чл. 8. и 9. Закона о политичким странкама, може доћи до закључка да се драстично смањују стечена права, како припадника националних мањина, тако и припадника већинске нације у Србији. Оспорена одредба члана 9. Закона је спорна, по мишљењу иницијатора, и зато што дискриминише саме националне мањине и не узима у обзир укупан број припадника појединих националних мањина у Србији. Иницијатори износе и тврдње да се оспореним законским решењима непосредно дискриминишу политичке странке према имовном стању, јер поједине политичке странке нису способне да прибаве финансијска средства потребна за оснивање, пререгистрацију или обнову уписа, па се на тај начин омогућава доминација великих и моћних политичких странака у Србији и ствара њихов политички монопол. Посебан проблем, по мишљењу иницијатора, представља оспорена одредба члана 30. Закона којом је прописана обнова уписа у Регистар оне политичке странке која се у року од осам година не избори за место у скупштини аутономне покрајине или Народној скупштини. Иницијатори постављају питање да ли се ова одредба односи и на политичке странке које имају своје одборнике само у градској или општинској скупштини и, уколико је одговор позитиван, сматрају да су онда те политичке странке у дискриминисаном положају у односу на оне политичке странке које имају своје посланике или у скупштини аутономне покрајине или у Народној скупштини.

Са друге стране, Народна скупштина је у мишљењу достављеном Уставном суду поводом поднетих иницијатива изнела становиште да је неспорно да слобода удруживања обухвата и политичко удруживање, те да се стога на политичко удруживање поред одредбе члана 5. Устава односе и одредбе члана 55. Устава којима се јемчи слобода удруживања. Позивајући се на то да се

Уставом не утврђују услови за оснивање било ког удружења, па ни политичке странке, већ да се ставом 2. члана 55. Устава предвиђа да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, законодавац закључује да наведена уставна норма претпоставља да се услови за оснивање удружења, дакле и политичке странке, а што обухвата и потребан број оснивача, прописују законом. Такође, у мишљењу је истакнуто да потребан број оснивача политичке странке није посебно одређен ни међународним актима, те у том смислу не постоје обавезујуће препоруке, као што је то случај када је реч о оснивању удружења грађана (невладиних организација). У прилог изнете тврдње позива се на Опште принципе садржане у Препорукама Комитета Министара државама чланицама о правном статусу невладиних организација у Европи (ЦМ/Рец (2007) 14. од 10. октобра 2007. године), којима је изричито наведено да невладине организације не обухватају политичке странке, па се Препоруке које се односе на услове за оснивање (и потребан број оснивача) удружења не односе на политичке странке. Такође, указује се да је Венецијанска комисија разматрала ово питање у тзв. Кодексу добре праксе у области политичких странака, усвојеном на Пленарној сесији 13. и 14. марта 2009. године (Студија број 414/2006 ЦДЛ-АД (2009) 021 од 3. јуна 2009. године), али да је тим документом само констатован минимални број оснивача политичке странке у појединим државама чланицама Савета Европе, без одређења који је број оснивача потребан, односно без улажења у оцену да ли је захтевани број оснивача политичке странке у одређеној држави релативно мали или прилично захтеван. У том смислу доносилац оспореног Закона износи различите примере упоредноправних решења у погледу прописаног броја оснивача политичке странке у појединим државама чланицама Савета Европе. Закључује се да је, како са аспекта уставних норми, тако и са аспекта правила међународног права, право државе да, између осталих, и ово питање уреди законом на начин који неће довести у сумњу значење и суштину политичког плурализма и слободе удруживања и створити искривљену слику вишестраначја, потенцијално нарушавајући озбиљност политичког живота уопште. Изјашњавајући се о захтеваном броју оснивача политичке странке који је прописан чланом 8. Закона, Народна скупштина образлаже да се приликом уређења овог питања пошло од тога да је бројем оснивача политичке странке потребно задовољити и основну, логичку природу појма политичке странке садржаног у члану 2. Закона, будући да је политичка странка, у смислу овог закона, организација основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима, које за крајњи резултат треба да има вршење власти. Законодавац указује да се при томе имала у виду и целина нашег правног система, односно то да политичке странке, сагласно изборном законодавству, своју легитимност за учешће на изборима доказују бројем бирача који је идентичан броју оснивача политичке странке из члана 2. Закона, па се тако чланом 43. став 1. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 69/02, 57/03 – Одлука УС, 72/03 – др. закон, 75/03 – испр. др. закона, 18/04, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон,

109/06, 37/08 и 104/09) прописује да је изборна листа утврђена када је својим потписима подржи најмање 10.000 бирача, а чланом 10. став 1. Закона о избору председника Републике („Службени гласник РС“, бр. 111/07 и 104/09) да предлог кандидата може бити поднет ако га својим потписима подржи најмање 10.000 бирача. Стога се, по мишљењу Народне скупштине, неосновано и неутемељено изводи закључак да је решење садржано у члану 8. Закона о политичким странкама супротно начелу владавине права из члана 3. Устава или основним начелима о људским и мањинским правима и слободама која се односе на ограничења људских и мањинских права (члан 20. Устава) и забрану дискриминације (члан 21. Устава). Када је реч о оспореној одредби члана 9. Закона којом се прописује потребан број оснивача политичке странке националне мањине, а који је десет пута мањи од потребног броја прописаног чланом 8. истог закона, у мишљењу Народне скупштине је наведено да се ова одредба не може посматрати независно од одредбе члана 3. Закона о политичким странкама којом се утврђује појам политичке странке националне мањине, као политичке странке 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. Законодавац подсећа да је слично уређење појма политичке странке националне мањине већ садржано у члану 81. став 3. Закона о избору народних посланика. Стога се закључује да се ова законска одредба, која предвиђа знатно либералније услове за оснивање политичке странке националне мањине од услова прописаних за оснивање осталих политичких странака, може посматрати са аспекта унапређења вредности демократског друштва и у контексту је позитивних мера државе према припадницима националних мањина. Везано за наводе иницијатора да је за поједине националне мањине, с обзиром на њихову бројност, прописани услов ограничавајући фактор за политичко организовање, у мишљењу се посебно указује да се тај навод заснива на потпуно неоснованом закључку да оснивачи политичке странке националне мањине могу бити искључиво припадници те националне мањине. Када је пак реч о аргументима иницијатора који се односе на оспоравање члана 30. Закона, Народна скупштина сматра да су претходне две деценије вишестраначја у Републици Србији показале да је број политичких организација које су основане према важећим законима знатно већи у односу на број политичких организација које су активно учествовале у политичком животу кроз изборе или у оквиру политичких институција, да је све то довело у сумњу суштину остваривања прокламоване слободе удруживања, основну логику појма политичке странке, али и једно од основних начела на којима би требало да се заснива деловање политичких странака – транспарентност рада и да се зато одредбама члана 30. Закона уводи нови институт – обнова уписа у регистар, који за крајњи резултат треба да успостави механизме на основу којих се може утврдити да ли политичка странка уписана у регистар заиста и делује, односно остварује сврху свог организовања. У мишљењу се такође износи и то да се обновом уписа политичке



странке у регистар истовремено омогућава и тачност и поузданост регистра предвиђеног чланом 32. Закона, а политичкој странци даје легитимност која је, сагласно Кодексу добре праксе за политичке странке (Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе бр. 1546 (2007) од 17. априла 2007. године), од крајње важности за легитимност и стварање поверења у политички живот уопште. Као позитивна страна оспореног законског решења истиче се то да, иако обнова уписа политичке странке у регистар у основи значи да је политичка странка у обавези да истеком сваке осме године од дана уписа у регистар поднесе пријаву за обнову уписа у регистар, уз који подноси изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци, које садрже оверу потписа најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке уписане у регистар, Закон прописује и један изузетак од ове обавезе према коме политичка странка не подноси пријаву за обнову уписа у регистар ако су у прописаном року кандидати које је она предложила самостално или у коалицији политичких странака учешћем на изборима за народне посланике у Народној скупштини, односно посланике у скупштини аутономне покрајине, добили најмање један мандат, што јасно говори да је законодавац овим одредбама пре свега имао за циљ да се субјекти на које се Закон односи активирају у погледу остваривања извесних циљева друштвене политике и да као кључна веза између грађана и демократске власти одрже поверење грађана у политички систем у целини. На основу свих изнетих аргумената, Народна скупштина сматра да означене одредбе Закона које су оспорене поднетим иницијативама нису несагласне са Уставом.

Уставни суд налази за потребно да укаже и на то да је, с обзиром на разлоге оспоравања уставности означених законских одредаба који су изнети у иницијативама, као и на разлоге на којима је законодавац у свом мишљењу заснивао тврдњу да су оспорене одредбе сагласне са Уставом, у току спровођења овог уставносудског поступка од надлежних органа прибавио податке који могу послужити као релевантна чињенична подлога за испитивање уставноправне утемељености изнетих аргумената и контрааргумената учесника у овом поступку. Тако је, на захтев Уставног суда, Републичка изборна комисија, дописом 02 број 013-462/09 од 23. септембра 2009. године, доставила податак о томе да, у том тренутку, у Републици Србији има укупно 6.747.867 бирача.

### III

Закон о политичким странкама („Службени гласник РС“, број 36/09) чије су одредбе предмет уставносудске контроле у овом поступку, ступио је на снагу 23. маја 2009. године, а почео је да се примењује 23. јула 2009. године.

Оспореним одредбама Закона, у односу на које је покренут поступак оцене сагласности са Уставом, прописано је: да политичку странку могу основати најмање 10.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије (члан 8); да политичку странку националне мањине могу основати најмање 1.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије (члан 9); да је политичка странка дужна да истеком сваке осме године

од дана уписа у Регистар поднесе пријаву за обнову уписа у Регистар, да се уз пријаву из става 1. овог члана подносе изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци, на прописаном обрасцу, које садрже оверу потписа најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке уписане у Регистар, да садржину и изглед изјаве из става 2. овог члана ближе уређује министар, да пријаву из става 1. овог члана подноси заступник политичке странке и да, изузетно, политичка странка не подноси пријаву за обнову уписа у Регистар ако су, у року из става 1. овог члана, кандидати које је она предложила самостално или у коалицији политичких странака учешћем на изборима за народне посланике у Народној скупштини, односно посланике у скупштини аутономне покрајине добили најмање један мандат, као и да министарство утврђује чињенице и податке из става 5. овог члана по службеној дужности (члан 30); 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, осим у случају када Министарство утврди чињенице и податке из члана 30. став 5. овог закона, те да министарство покреће поступак из става 1. овог члана за брисање политичке странке из Регистра по службеној дужности (члан 36); да политичке организације уписане у Регистар политичких организација према Закону о политичким организацијама („Службени гласник СРС“, број 37/90 и „Службени гласник РС“, бр. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05), као и оне које су уписане у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација према Закону о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које 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) настављају са радом ако у року од шест месеци од дана почетка примене овог закона ускладе свој статут и друге опште акте са одредбама овог закона и поднесу пријаву за упис политичке странке у Регистар, да су политичке организације из става 1. овог члана дужне да уз пријаву за упис политичке странке у Регистар поднесу по два примерка програма и статута, акт о избору, односно именовању заступника политичке странке и друге акте донете у поступку усклађивања, као и изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци које садрже оверу потписа, најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке сагласно чл. 8. и 9. овог закона, да се политичке организације које не поступе сагласно ст. 1. и 2. овог члана бришу из Регистра политичких организација и Регистра удружења, друштвених организација и политичких организација и губе статус правног лица, као и да у року из става 1. овог члана у Регистар политичких странака не може бити уписана политичка странка чији је назив идентичан називу политичке организације уписане у Регистар политичких организација и Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација (члан 45).

Одредбом члана 2. истог закона политичка странка, у смислу овог закона, дефинисана је као организација грађана слободно и добровољно удружених

основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима, док је, према члану 3. Закона, политичка странка националне мањине, у смислу овог закона, политичка странка чије је деловање, поред обележја из члана 2. овог закона, посебно усмерено на представљање и заступање интереса једне националне мањине у складу са Уставом, законом и међународним стандардима, уређено оснивачким актом, програмом и статутом политичке странке.

Одредбама Устава Републике Србије, за које Уставни суд налази да су релевантне за оцену спорних законских решења, 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 сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника (члан 2. став 1); да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима, а 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 оснивање политичких странака слободно, 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, као и да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи (члан 5); да се законом може прописати начин остваривања људских и мањинских права зајемчених Уставом 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 (друга реченица става 2. и став 3. члана 18); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, као 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 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 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. ст. 1, 2. и 4); да Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана (члан 97. тачка 2).

#### IV

Оцена одредаба чл. 8. и 9, одредбе члана 45. став 2, у делу који гласи: „као и изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци које садрже оверу потписа најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке сагласно чл. 8. и 9. овог закона“ и одредбе члана 45. став 3. Закона.

Уставни суд истиче да се поводом одредаба чл. 8. и 9. и члана 45. став 2, у делу у односу на који је покренут поступак, као и одредбе члана 45. став 3. Закона суштински постављају истоветна уставноправна питања, а то су: прво, да ли Уставом утврђена садржина зајемчене слободе удруживања из члана 55. Устава даје основа да се законом уопште пропише број оснивача политичке странке као услов за њено оснивање; друго, да ли прописани број оснивача (10.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије као општи услов за оснивање политичке странке, односно 1.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије за оснивање политичке странке националне мањине) представља ограничење зајемчене слободе удруживања; и, треће, да ли се прописаним бројем оснивача, који је већи (и то знатно) од броја који је био предвиђен претходно важећим Законом о политичким странкама, смањује достигнути ниво људских и мањинских права. Стога је Уставни суд, на јединствен начин, у светлу наведених уставноправних питања, разматрао сагласност са Уставом свих означених одредаба Закона. Осим тога, када је реч о прописаном броју оснивача политичких странака националних мањина (члан 9. Закона) Уставни суд налази да уставноправну анализу треба проширити и на два, заправо међусобно супротстављена, питања. Прво је да ли се десет пута мањи број оснивача који се захтева за оснивање политичке странке националне мањине може сматрати посебном мером коју Република Србија уводи у смислу члана 21. став 4. Устава, а друго, да ли прописивање истог броја оснивача за све странке националних мањина, независно од бројности саме националне мањине, представља одређени вид дискриминације.

Према оцени Уставног суда, у изналажењу одговора на прво питање потребно је поћи од уставног оквира слободе политичког удруживања. Уставотворац је улогу политичких странака у демократском развоју друштва и, доследно томе, слободу политичког удруживања, поставио као једно од

уставних начела на којима почива уставни поредак у Републици Србији, тако што је у члану 5. ст. 1. и 2. Устава утврдио да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана и да је оснивање политичких странака слободно, што заправо представља гаранцију вишепартијског система у Републици Србији. Како је неспорно да је оснивање политичких странака један од облика удруживања грађана ради остваривања заједничких, у овом случају политичких циљева, то је уставни основ за уређивање питања оснивања политичких странака садржан у одредбама члана 55. Устава којима је зајемчена слобода удруживања. Одредбом става 1. члана 55. Устава изричито се јемчи, и то на првом месту, слобода политичког, затим синдикалног, али и сваког другог удруживања, као и право да се остане изван сваког удружења. Према одредби члана 55. став 2. Устава, удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води надлежни државни орган, у складу са законом. Из језичког тумачења означене уставне норме недвосмислено следи да се она једнако односи на све облике удруживања грађана, дакле на политичке странке, синдикалне организације и оне облике удруживања који се најширим појмом означавају као невладине организације (удружења грађана уређена Законом о удружењима). Следећи закључак који, по оцени Уставног суда, произлази из ове одредбе је да постоји изричит уставни основ, у смислу члана 18. став 2. Устава, да се начин остваривања зајемчене слободе удруживања пропише законом. Ово стога што је управо оснивање удружења начин на који се у реалности остварује ова зајемчена слобода. Питање оснивања једног удружења законодавац уређује тако што, са једне стране, прописује услове који треба да буду испуњени за оснивање удружења, а са друге стране, тако што прописује поступак чијим спровођењем одређена група грађана бива препозната у правном поретку као удружење. Садржина одредбе става 2. члана 55. Устава упућује на то да слободно поље законодавца приликом уређивања начина остваривања слободе удруживања није ограничено само општим начелом из члана 18. став 2. Устава према коме „закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права“, већ сам Устав утврђује два обавезна елемента које законодавац мора поштовати. Са једне стране, Устав забрањује да се оснивање удружења услови прибављањем, односно издавањем претходног одобрења („удружења се оснивају без претходног одобрења“), а са друге стране, Устав налаже упис удружења које се оснива у регистар који води државни орган („удружења се оснивају ... уз упис у регистар који води државни орган“). Уставни суд закључује да из правне природе наведене уставне забране, односно уставне обавезе, следи да се ради о питањима која се тичу прописивања законског поступка (процедуре) у коме се остварује слобода удруживања, као и да се, полазећи од граматичког тумачења члана 55. став 2. Устава, одредница „у складу са законом“ не односи, нити се може односити само на овлашћење законодавца да уреди вођење регистра у који се уписују удружења (орган надлежан за вођење, садржину регистра, поступак уписа). Овакав закључак Уставног суда потврђује и то што Устав не садржи ниједан материјалноправни услов за оснивање удружења, а без



њиховог прописивања нема у потпуности правно уређеног начина остваривања ове зајемчене слободе, посебно имајући у виду да се уставна норма, као што је већ истакнуто, једнако односи на све облике удруживања, а по логици ствари, специфичности појединих облика удруживања нужно се одражавају и на материјалноправне услове за њихово оснивање. Примера ради, услови за оснивање синдикалног удружења морају на одређени начин бити везани за својства лица која могу бити оснивачи или чланови таквог удружења, као што Уставом утврђена улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, дакле бирача, сама по себи подразумева да се својство оснивача политичке странке може признати само лицима која имају изборно право, да деловање овог облика удружења мора почивати на правилима садржаним у општим актима којима су уређени и циљеви и начин деловања, имајући у виду Уставом изричито забрањене циљеве деловања, итд. При томе, Уставни суд нарочито наглашава да је број оснивача само један у низу материјалноправних услова за оснивање било ког облика удружења.

На основу претходно извршене анализе, Уставни суд је оценио да из одредбе члана 55. став 2. Устава следи да се зајемчена слобода удруживања из става 1. овог члана не примењује непосредно, већ се начин њеног остваривања, а што обухвата и све услове за оснивање удружења, уређује законом, уз поштовање Уставом утврђене забране (у погледу прописивања забране претходног одобрења) и Уставом утврђене обавезе (у погледу уписа у регистар). То даље значи да нема уставноправних сметњи да се законом пропишу услови за оснивање и политичких странака, као једног од облика удруживања грађана, те да се питање потребног броја оснивача политичке странке, као један од услова за оснивање политичке странке, уреди законом, у смислу одредаба члана 18. Устава. Коначно, то значи да прописивање броја оснивача политичке странке или било ког другог облика удруживања, само по себи, не значи ограничење зајемчене слободе, нити се *a priori* може оценити као несагласно одредби члана 20. став 1. Устава.

Међутим, за Уставни суд није спорно да се неразумно висок број оснивача који би законодавац прописао као услов за оснивање било ког удружења, па и политичке странке, фактички може претворити у ограничење слободе удруживања. Зато је друго питање које је Уставни суд разматрао у овом уставносудском спору да ли су се прописани услови за оснивање политичке странке, односно политичке странке националне мањине, а који се односе на потребан број оснивача, од прописаног начина остваривања зајемчене слободе претворили у Уставом недопуштена ограничења ове слободе. Наиме, и по самом Уставу слобода удруживања није апсолутна, већ су Уставом таксативно утврђени разлози из којих Уставни суд може забранити свако удружење (које основано у складу са законом и у складу са тим законом уписано у одговарајући регистар). Забрана сваког удружења, дакле и политичке странке, сагласно члану 55. став 4. Устава, могућа је ако је деловање тог удружења усмерено на: 1) насилно рушење уставног поретка, 2) кршење зајемчених људских и мањинских права или 3) изазивање расне, националне



или верске мржње. Уставни суд подсећа да је из истоветних разлога недопуштено деловања политичких странака утврђена као начело уставног поретка у одредби члана 5. став 3. Устава. Такође, сваки облик тајног или паравојног удружења забрањен је по самом Уставу (члан 55. став 3. Устава).

С обзиром на претходно изложено, а полазећи од једног од основних начела у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе, сагласно коме закон приликом прописивања начина остваривања одређеног права, односно слободе ни у ком случају не може да утиче на његову суштину (члан 18. став 2. Устава), те начела да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18. став 3. Устава), Уставни суд је разматрао да ли законски услов броја оснивача политичких странака из чл. 8. и 9. Закона о политичким странкама омогућава ефективно и делотворно остваривање зајемчене слободе удруживања или утиче на саму њену суштину, у ком случају би се прописани услов претворио у Уставом недопуштено ограничење ове слободе. Пошто је овде реч о фактичком питању, Уставни суд налази да се до одговора на то питање аргументовано може доћи спровођењем теста сразмерности, што се у конкретном случају на најобјективнији начин постиже пре свега стављањем у корелацију прописаног броја оснивача са укупним бројем лица која су у време доношења Закона испуњавала услов да могу имати својство оснивача политичке странке, што значи са укупним бројем пунолетних пословно способних држављана Републике Србије, дакле лица којима је, сагласно члану 52. став 1. Устава, зајемчено активно и пасивно изборно (бирачко) право. Уставни суд овом приликом додатно подсећа да ни за подносиоце иницијатива није било спорно законско прописивање услова да оснивач политичке странке може бити само лице коме Устав јемчи изборно право.

Дакле, према званичним подацима Републичке изборне комисије од 23. септембра 2009. године, што значи четири месеца након ступања на снагу предметног Закона, односно два месеца од почетка његове примене, у јединствени бирачки списак је било уписано укупно 6.747.897. бирача. Ако се овај податак стави у однос са прописаним условом из спорне одредбе члана 8. Закона према коме политичку странку може основати 10.000 бирача, следи да политичку странку може основати непуних 0,15% бирача у односу на укупно бирачко тело. По оцени Уставног суда, оснивање политичке странке уз услов да се непуних 0,15% бирача у Републици Србији као оснивачи те политичке странке удруже на темељу заједничких политичких и програмских циљева како би учествовали у демократском обликовању политичке воље свих грађана у Републици, не може се сматрати неразумним или прекомерним захтевом који би негативно утицао на суштину зајемчене слободе удруживања, односно који би се претворио у фактичко ограничење остваривања ове слободе и тиме угрозио уставну гаранцију вишепартијског система. Изнету оцену Уставног суда потврђују подаци из Регистра политичких странака који води Министарство за државну управу

и локалну самоуправу. Наиме, увидом у податке из Регистра, који су јавни, Уставни суд је утврдио: да је од августа 2009. године, закључно са подацима на дан 30. марта 2015. године, у Републици Србији била уписана укупно 101 политичка странка; да су од тог броја биле уписане 43 странке за чије оснивање је било потребно 10.000 оснивача и још 58 политичких странака регистрованих као странке националних мањина; да су, у међувремену, на захтев оснивача, из Регистра брисане три „опште“ политичке странке и две политичке странке националних мањина; да на дан 30. марта 2015. године у Србији има 96 регистрованих политичких странака, и то 40 политичких странака за чије оснивање је потребно 10.000 оснивача и 56 политичких странака националних мањина.

Суд је, такође, разматрао да ли прописани услов у погледу броја оснивача политичке странке испуњава захтев легитимности, односно да ли тежи легитимном циљу, те налази да је одговор на ово питање позитиван. Ово из разлога што се политичко удруживање грађана, иако јесте један од облика на општи начин зајемчене слободе удруживања, по свом циљу и Уставом признатој улози коју имају политичке странке као појавни облици ове врсте удруживања, битно разликује од свих других облика удруживања. Политичким странкама је Уставом призната улога у демократском обликовању политичке воље грађана као носилаца суверености. Грађани сувереност, сагласно члану 2. став 1. Устава, врше, између осталог, преко својих слободно изабраних представника. Стога је из наведених начела уставног поретка Републике Србије проистекла и дефиниција политичке странке, садржана у члану 2. оспореног Закона, као организације слободно и добровољно удружених грађана која је основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима. Имајући у виду наведено, Уставни суд је мишљења да улога и значај политичких странака у свеукупном функционисању једног друштва, његовом демократском развоју и напретку и, у крајњем, могуће последице деловања политичких странака на живот сваког појединца у друштву, дају не само легитимно право, већ стварају и обавезу за законодавца да сферу политичког удруживања грађана уреди на начин који ће обезбедити суштину политичког плурализма, али га неће обесмислити. У том смислу, Уставни суд оцењује да ни на који начин не може бити упоредив број оснивача који се захтева за оснивање политичке странке са бројем оснивача предвиђеним Законом о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 99/11), који такође у правном систему Републике Србије уређује услове и начин остваривања Уставом зајемчене слободе удруживања из члана 55. Устава, у односу на „општа“ удружења (невладине организације), а у коме је, одредбама члана 10. ст. 1. и 2, прописано да удружење могу основати најмање три оснивача (и то било пословно способна физичка лица, било три правна лица), као што се број оснивача политичке странке не може поредити ни са условима за оснивање синдикалне организације.

Тakoђе, када је реч о оцени легитимности прописаног броја оснивача политичке странке, Уставни суд сматра да се спорна одредба члана 8. Закона

може довести у везу са одређеним институтима који су уређени изборним законодавством, као делом правног система Републике Србије.

Наиме, чланом 40. став 1. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, 109/06, 37/08, 104/09, 28/11 и 36/11) прописано је да кандидате за народне посланике могу, под условима утврђеним овим законом, предложати регистроване политичке странке и страначке коалиције, као и групе грађана. Према члану 43. став 1. истог закона, изборна листа је утврђена кад је својим потписима подржи најмање 10.000 бирача. Уставни суд примећује да се номинално идентични број потписа подршке изборној листи одређен Законом о избору народних посланика и прописани број оснивача политичке странке Законом о политичким странкама могу, у суштинском смислу, довести у непосредну везу, а с обзиром на законско одређење појма политичке странке. Једна од основних карактеристика политичког организовања је учешће на изборима, будући да је циљ ове врсте удруживања и организовања демократска борба ради учешћа у власти и тиме остваривања својих политичких и програмских циљева, а што се у демократском друштву постиже кроз учешће на изборима. Када се наведене одредбе два закона доведу у међусобну везу, може се закључити да је законодавац, изједначавајући потребан број оснивача политичке странке и потребан број потписа подршке бирача изборним листама за избор народних посланика у Народној скупштини, као највишем представничком телу, обезбедио релевантност политичких странака у изборним процесима, полазећи од реалне и основане претпоставке да ће све регистроване политичке странке моћи да обезбеде учешће у изборном поступку, јер би било апсурдно замислити ситуацију у којој изборну листу политичке странке својим потписима нису подржали ни сви њени оснивачи. Обрнуто, када је прописани број оснивача политичке странке знатно мањи од захтеваног броја подршке бирача изборној листи, такво законско решење не обезбеђује извесност учешћа свих регистрованих политичких странака у изборном поступку за избор народних посланика Народне скупштине и тиме остваривања основног циља због којег су и основане. Слично је и са поступком избора председника Републике, јер према члану 10. Закона о избору председника Републике („Службени гласник РС“, бр. 101/07 и 104/09), предлог кандидата за избор председника Републике може бити поднет само ако га својим потписима који су оверени код суда подржи најмање 10.000 бирача.

Када је, са друге стране, реч о услови прописаном чланом 9. Закона где законско решење предвиђа 1.000 пунолетних пословно способних држављана Републике Србије као оснивача политичке странке националне мањине, Уставни суд сматра да за одговор на претходно постављена питања јесте од значаја указивање законодавца у мишљењу достављеном овоме суду да се мора имати у виду да се према спорној одредби, као оснивач политичке странке националне мањине може појавити свако физичко лице које има бирачко право, без обзира на своју националну припадност. Но, пре него што је Уставни суд размотрио питање да ли је прописани број оснивача

политичке странке неразумно висок па представља препреку за политичко удруживање припадника националних мањина с обзиром на њихову бројност, Суд је спорну одредбу ценио и са становишта једнакости свих грађана пред Уставом и законом, дакле и у остваривању зајемчених права, а имајући у виду да се за оснивање политичке странке националне мањине захтева десет пута мањи број оснивача. У том смислу, Уставни суд истиче да је законодавац самом дефиницијом политичке странке националне мањине, датом у одредби члана 3. Закона, нагласио додатну, специфичну улогу овакве политичке странке, која се састоји у томе да је циљ деловања политичке странке националне мањине усмерен не само на обликовање политичке воље грађана и учешће на изборима, већ и на представљање и заступање интереса једне националне мањине. Стога, по оцени Уставног суда, постоји и разумно и легитимно оправдање да се и законским решењима којима се уређује начин остваривања зајемчене слободе политичког удруживања, у демократском друштву подстиче оснивање политичких странака националних мањина и њихово деловање кроз институције политичког система, а што се може постићи, између осталог, прописивањем мањег броја оснивача такве политичке странке. Није спорно да оваквим приступом законодавац ставља у различит, повољнији положај грађане који зајемчену слободу политичког удруживања остварују кроз оснивање странке националне мањине, али се, по уверењу Уставног суда, такво разликовање не може сматрати дискриминацијом, већ посебном мером коју Република Србија уводи, у смислу одредбе члана 21. став 4. Устава, ради постизања пуне равноправности националне мањине као групе лица која је, са становишта своје бројности а и специфичних потреба у појединим областима друштвеног живота, суштински у различитом (неједнаком) положају у односу на остале грађане – припаднике већинског српског народа. Уставни суд констатује да је законодавац приликом прописивања броја оснивача када су у питању политичке странке националних мањина, успостављајући сразмеру са прописаним бројем оснивача из члана 8. Закона, узео у обзир и уважио и правило из члана 76. став 3. Устава према коме се не сматрају дискриминацијом посебни прописи које Република Србија може увести у политичком животу ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, као и правила из Оквирне конвенције за заштиту националних мањина. Међутим, Суд примећује да повољнији услови који се прописују за политичко организовање националних мањина не би смели у пракси бити злоупотребљени тако да се формалним позивањем на то да је циљ деловања политичке странке представљање и заступање интереса једне националне мањине, заправо изиграју прописани услови из члана 8. Закона.

Разматрајући спорно решење из члана 9. Закона са становишта довођења у неједнак положај припадника различитих националних мањина, а с обзиром на различиту бројчаност самих националних мањина, Уставни суд констатује да није спорно да у Републици Србији живи и своја политичка права (па и право на политичко организовање) остварује велики број различитих националних мањина чија је бројчаност изузетно различита. Но, по

оцени Уставног суда, прописани број од 1.000 оснивача политичке странке националне мањине не онемогућава ни бројчано мање националне мањине да се политички организују, имајући у виду да, међу 56 политичких странака националних мањина колико их је 30. марта 2015. године било уписано у Регистар политичких странака има 12 политичких странака бошњачке националне мањине, седам политичких странака ромске националне мањине, по шест политичких странака мађарске и албанске националне мањине, али и четири политичке странке словачке националне мањине, по три политичке странке бугарске, влашке и буњевачке националне мањине, по две политичке странке хрватске, румунске, русинске и руске националне мањине и по једна политичка странка македонске, црногорске, грчке и националне мањине Горанаца. Такође, Уставни суд наглашава да је са становишта остваривања зајемчене слободе политичког удруживања припадника националних мањина, од изузетног значаја то што одредба члана 9. Закона својство оснивача политичке странке националне мањине, као што је речено, не условљава националном припадношћу оснивача. Стога се, по налажењу Уставног суда, не може закључити да прописани услов у погледу броја оснивача ових политичких странака утиче на суштину зајемчене слободе удруживања, чиме би се претворило у њено ограничење.

Треће питање које је Уставни суд разматрао у поступку оцене уставности одредаба чл. 8. и 9. Закона односи се на уставну забрану смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава, а имајући у виду да је претходно важећим Законом о политичким организацијама („Службени гласник СРС“, број 37/90 и „Службени гласник РС“, бр. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05), у члану 5. став 1, било прописано да политичку странку оснива најмање 100 пунолетних грађана. Суд подсећа да је наведени закон донет 1990. године и да је уставни основ за његово доношење био садржан у Уставу Републике Србије од 1990. године, којим је у Републици Србији по први пут уведен принцип политичког плурализма, односно вишепартијски систем. До усаглашавања тог закона са Уставом Републике Србије од 2006. године није дошло све до доношења Закона о политичким странкама 2009. године, чије су одредбе предмет уставносудске контроле у овом поступку. Међутим, независно од изложених чињеница, Уставни суд налази да је потребно одговорити на питање шта је суштина и циљ уставне гаранције заштите достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава. У одговору на ово питање Уставни суд је пошао од следећег. Прво, да се људска и мањинска права јемче Уставом, из чега следи да Устав утврђује која то конкретна права грађана имају значај неотуђивих људских и мањинских права и слобода, због чега се њихово остваривање јемчи самим Уставом, а полазећи од једног од основних начела из члана 19. Устава, према коме 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. Друго, да је, такође полазећи од истог начела из члана 19. Устава, Уставом утврђена садржина сваког



од зајемчених права и слобода и одређено коме се право, односно слобода јемчи. Треће, да утврђивање садржине одређеног зајемченог права или слободе, у ширем смислу, обухвата и то да се, у складу са начелом из члана 20. став 1. Устава, Уставом утврде услови и разлози под којима се остваривање тог права или слободе може ограничити. Стога се, по оцени Уставног суда, појам тзв. „стечених људских и мањинских права“ односи на права и слободе које су зајемчене Уставом, а њихов „достигнути ниво“ на врсту права и слобода која су зајемчена. Из наведеног даље следи оцена Суда да је суштина и циљ уставне гаранције о забрани смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права у својеврсном самоограничењу уставотворца да ни променама највишег правног акта не може бити укинута неко право или слобода која је претходно била зајемчена. *A contrario*, Уставни суд стоји на становишту да се законом прописани начин остваривања једног Уставом зајемченог људског или мањинског права или слободе не може сматрати стеченим правом, те се зато ни другачије законско уређивање начина на који се конкретно људско или мањинско право (слобода) остварује не би могло довести у уставноправну везу са одредбом члана 20. став 2. Устава. Суд оцењује да би другачије схватање суштине одредбе члана 20. став 2. Устава заправо онемогућило законодавца да уређује друштвене односе у зависности од промена које настају у тим односима, односно онемогућило би га да укида до тада постојеће или уводи нове законске институте у зависности од насталих друштвених потреба (нпр. увођење нових или укидање постојећих института предвиђених законима којима се уређују поступци пред судовима или другим државним органима, санкционисање одређених понашања прописивањем нових кривичних дела или прекршаја, промена врсте или висине запређених кривичних санкција, односно казни за поједина кривична дела и сл.).

Примењујући изложене ставове и оцене на оспорене одредбе чл. 8. и 9. Закона о политичким странкама, Уставни суд указује да законска решења садржана у раније важећем Закону о политичким организацијама не представљају тзв. „стечено право“ у односу на Уставом зајемчену слободу (политичког) удруживања, па се зато ове одредбе којима је не само повећан прописани број оснивача политичке странке, већ је уместо услова да оснивач може бити сваки пунолетни грађанин, предвиђено да својство оснивача могу имати само пунолетни, пословно способни држављани Републике Србије, не могу ни разматрати са становишта уставне забране смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава, већ искључиво са становишта да ли прописани услови за оснивање политичке странке, сами за себе, утичу на суштину зајемченог права, чиме се Уставни суд претходно детаљно бавио.

Коначно, разматрајући оспорене одредбе Закона са становишта начела из члана 18. став 3. Устава којим је установљено да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, због чега треба да буду тумачене сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права и пракси међународних



институција које надзиру њихово спровођење, Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да стоје наводи из достављеног мишљења Народне скупштине о томе да се Препоруке Комитета Министара државама чланицама о правном статусу невладиних организација у Европи (ЦМ/Рец (2007) 14. од 10. октобра 2007. године), а које се, поред осталог, односе на услове за оснивање (и потребан број оснивача) невладиних организација (у нашем правном систему – удружења), не односе на политичке странке, јер је Општим принципима које прате ове Препоруке изричито наведено да невладине организације не обухватају политичке странке, као и да препоруку о потребном броју оснивача политичке странке у једној држави не садржи ни тзв. Кодекс добре праксе у области политичких странака, који је Венецијанска комисија усвојила на Пленарној сесији 13. и 14. марта 2009. године (Студија број 414/2006 ЦДЛ-АД (2009) 021 од 3. јуна 2009. године).

На темељу свега изнетог, Уставни суд је оценио да је одредба члана 55. став 2. Устава представљала непосредни уставни основ да се начин остваривања зајемчене слободе удруживања (у конкретном случају слободе политичког удруживања), а што обухвата и питања ко може бити оснивач политичке странке и колико оснивача се захтева за оснивање политичке странке, уреди законом, у смислу начела из члана 18. став 2. Устава, да се прописаним бројем оснивача не утиче на суштину зајемчене слободе, нити се прописани услови за њено остваривање претварају у њено ограничење. Оцена Суда је и да прописивање различитог броја оснивача потребних за оснивање политичке странке из члана 8. Закона и за оснивање политичке странке националне мањине из члана 9. Закона, има разумно и легитимно оправдање, те се стога не може сматрати видом дискриминације, већ напротив, посебном мером из члана 21. став 4. Устава и да се, такође, прописани број оснивача политичке странке националне мањине не може сматрати дискриминацијом са становишта различите бројности самих националних мањина, јер званични подаци о броју припадника националних мањина и број и структура политичких странака националних мањина основаних у периоду примене Закона указују да прописани број оснивача не представља препреку ни за бројчано мање националне мањине да оснују политичку странку, посебно када се има у виду да законска могућност да се свако лице које има бирачко право појави и као оснивач странке националне мањине, без обзира на своју националну припадност, неспорно представља значајан корективни фактор који олакшава политичко организовање. Коначно, Уставни суд је оценио и да се различита законска решења којима се прописује, односно мења прописани начин остваривања неког од зајемчених слобода или права не може посматрати са становишта забране смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава. Фактичку потврду изнетих оцена Уставни суд налази и у подацима о броју политичких странака и политичких странака националних мањина уписаних у Регистар политичких странака у време оцене спорних уставноправних питања. Стога је Уставни суд утврдио да одредбе чл. 8. и 9. Закона о политичким странкама нису несагласне одредбама члана 55. Устава којима се

јемчи слобода удруживања, нити са Уставом утврђеним основним начелима из чл. 18, 19, 20. и 21. Устава у складу са којима се остварују сва зајемчена људска и мањинска права и слободе.

Како се оспореним одредбама члана 45. ст. 2. и 3. Закона од политичких странака које су биле регистроване пре ступања на снагу Закона о политичким странкама, а које према одредби става 1. истог члана, настављају са радом ако у прописаном року ускладе свој статут и друге опште акте са одредбама новог закона и поднесу пријаву за упис политичке странке у новоформираном Регистару, захтева да испуне услов из члана 8, односно члана 9. Закона, тако што имају обавезу да уз пријаву за упис у Регистар поднесу, између осталог, и изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци које садрже оверене потписе чланова најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке сагласно чл. 8. и 9. Закона (став 2), а да непоступање сагласно одредбама ст. 1. и 2. овог члана има за последицу да се политичка странка брише из Регистра политичких организација и Регистра удружења, друштвених организација и политичких организација и да губи статус правног лица (став 3), Уставни суд констатује да је овде у суштини реч о примени одредаба члана 8. и 9. у прелазном законском режиму након ступања на снагу Закона о политичким странкама, што и ове одредбе из горе изнетих разлога не чини несагласним са Уставом.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредаба чл. 8. и 9, члана 45. став 2, у делу који гласи: „као и изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци које садрже оверу потписа најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке сагласно чл. 8. и 9. овог закона“ и става 3. члана 45. Закона о политичким странкама, одлучујући као у тачки 2. изреке.

## V

### Оцена одредаба чл. 30. и 36. Закона

Оспореним одредбама члана 30. Закона о политичким странкама прописано је: да је политичка странка дужна да истеком сваке осме године од дана уписа у Регистар поднесе пријаву за обнову уписа у Регистар (став 1); да се уз пријаву из става 1. овог члана подносе изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци, на прописаном обрасцу, које садрже оверу потписа најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке уписане у Регистар (став 2); да садржину и изглед изјаве из става 2. овог члана ближе уређује министар (став 3); да пријаву из става 1. овог члана подноси заступник политичке странке (став 4); да изузетно, политичка странка не подноси пријаву за обнову уписа у Регистар ако су, у року из става 1. овог члана, кандидати које је она предложила самостално или у коалицији политичких странака учешћем на изборима за народне посланике у Народној скупштини, односно посланике у скупштини аутономне покрајине добили најмање један мандат (став 5), као и да Министарство

утврђује чињенице и податке из става 5. овог члана по службеној дужности (став 6). Осим тога, оспореним одредбама члана 36. Закона предвиђено је 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, осим у случају када Министарство утврди чињенице и податке из члана 30. став 5. овог закона, те да министарство покреће поступак из става 1. овог члана за брисање политичке странке из Регистра по службеној дужности.

Из садржине оспорених одредаба недвосмислено произлази да се Законом установљава институт обнове уписа политичке странке у Регистар политичких странака и да се овај институт примењује само на оне политичке странке које у поступку избора за народне посланике у Народној скупштини или у поступку избора за посланике у скупштини аутономне покрајине, самостално или у коалицији са другим политичким странкама, нису постигле одговарајући изборни успех који се огледа у добијању бар једног мандата. Уставни суд даље примењује да је уочљиво да је законодавац протек времена за који је везана примена института обнове уписа политичке странке (осам година од дана уписа у Регистар) на индиректан начин довео у корелацију са трајањем два „редовна“ изборна циклуса (имајући у виду трајање мандата народних посланика, односно посланика у скупштини аутономне покрајине). Такође, Уставни суд констатује да, са једне стране, примена института обнове уписа није условљена самим учешћем политичке странке у изборима, већ оствареним изборним резултатом и, са друге стране, да законодавац приликом прописивања обавезе политичкој странци да поднесе пријаву за обнову уписа у Регистар, уопште не узима у обзир, нити има у виду евентуално учешће и успех политичке странке у поступку избора органа локалне власти. Све ове политичке странке кроз поступак обнове уписа у Регистар треба поново да докажу (овереним потписима својих чланова) да политичка странка има најмање онолико чланова колики је Законом прописани број оснивача за ту политичку странку.

Разматрајући сагласност ових законских одредаба са Уставом, Уставни суд је пошао од тога да општи појам политичке странке дефинисан чланом 2. Закона заправо извире из Уставом зајемчене и признате улоге политичких странака, као и Уставом утврђених облика путем којих грађани врше сувереност. Наиме, према једном од начела уставног поретка, улога политичких странака се изражава кроз демократско обликовање политичке воље грађана (члан 5. став 1. Устава). Са друге стране, према начелу из члана 2. Устава, сувереност (власт) у Републици Србији потиче од грађана и грађани је, као носиоци суверености, врше путем референдума, народне иницијативе и преко својих слободно изабраних представника (у органима власти), при чему нико, па ни политичка организација не може присвојити сувереност од грађана, нити може успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана. Дакле, политичка странка као конкретан појавни облик остваривања зајемчене слободе политичког удруживања грађана из

члана 55. Устава, има за циљ да грађани који су носиоци активног и пасивног бирачког права, а тиме и носиоци суверености у Републици Србији, удружени око заједничких политичких циљева и идеја, те циљеве и идеје остваре тако што ће демократским методама учествовати у обликовању политичке воље грађана. Учешће на изборима на којима грађани слободно бирају своје представнике свакако је један од основних демократских метода којим се остварује улога политичких странака у друштву. Уставни суд указује да је, по природи ствари, циљ сваке политичке странке да њено учешће на одређеним изборима резултира тиме што ће добити мандате у представничком телу за које је спроведен изборни поступак. Међутим, Суд наглашава да од политичке странке (њених органа у чији састав улазе оснивачи, односно чланови те странке) зависи само то да ли ће учествовати на расписаним изборима, а изборни успех или неуспех једне политичке странке у демократском друштву зависи искључиво од слободно изражене воље бирача који су на расписаним изборима имали право да бирају своје представнике, те је изборни успех заправо потврда да су одређене политичке странке оствариле пресудну или значајну улогу у демократском обликовању политичке воље грађана, али изборни неуспех осталих политичких странака које су учествовале на изборима не значи да оне у том процесу нису имале никакву улогу или да нису ни тежиле томе да је остваре. Осим тога, деловање, у представничком телу, изабраних представника грађана који су били кандидати одређене политичке странке, јесте свакако главни, али не и једини начин учествовања у обликовању политичке воље грађана, јер је неспорно и деловање тзв. ванпарламентарних странака усмерено на обликовање политичке воље грађана, и то управо са намером да политички циљеви и идеје добију потврду у бирачком телу кроз успех на неким наредним изборима. Стога, по оцени Уставног суда, изборни успех или неуспех једне регистроване политичке странке може довести до одређених последица предвиђених законима који спадају у корпус изборног законодавства, односно законом којим се уређује финансирање политичких странака (примера ради, у случају изборног неуспеха политичка странка нема право на средстава из јавних извора), али не може бити основ да се политичкој странци која је уписана у регистар који води надлежни државни орган прописује обавеза подношења пријаве за обнову уписа. Уставни суд стоји на становишту да се тако установљеном обавезом излази изван уставног оквира законског прописивања начина остваривања зајемчене слободе удруживања, пошто је законска последица неподношења пријаве за обнову уписа брисање политичке странке из Регистра (члан 36. Закона), а што потврђује да се обавезом из члана 30. Закона утиче на саму суштину зајемчене слободе.

Поред наведеног, Уставни суд посебно наглашава да нема ни легитимног, ни разумног оправдања то што је законодавац у оспореним одредбама чл. 30. и 36. Закона потпуно игнорисао улогу политичких странака у обликовању политичке воље грађана на локалном нивоу. Наиме, „аболиција“ политичких странака од обавезе подношења пријаве за обнову уписа односи се само на

оне политичке странке које су у претходних осам година биле успешне на парламентарним или покрајинским изборима. Учешће у другим изборним процесима, као што су избори за председника Републике, а посебно локални избори, уопште није узето у обзир. У том смислу, Уставни суд указује да чак и када би изборни резултат могао бити Уставом допуштени разлог за обнову уписа регистроване политичке странке, оспорене одредбе би и даље биле несагласне са Уставом, и то са начелом једнакости свих пред Уставом и законом, односно забраном дискриминације по било ком основу из члана 21. Устава. Ово из разлога што јемство слободе удруживања не даје никаквог основа да се положај и статус основане политичке странке доводи у везу са тим да ли она своју улогу остварује учешћем у обликовању политичке воље грађана на републичком, покрајинском или на нивоу јединице локалне самоуправе, тим пре што у остваривању изворних надлежности јединица локалне самоуправе управо долазе до изражаја специфичности сваке јединице локалне самоуправе, због чега поједине политичке странке могу бити основане са превасходним циљем да своје деловање усмере ка остваривању специфичних локалних интереса грађана у складу са сопственим политичким идејама и циљевима.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредбе чл. 30. и 36. Закона о политичким странкама нису у сагласности са Уставом, одлучујући као у тачки 1. изреке.

## VI

Имајући у виду да је у овом уставносудском спору донео коначну одлуку, Уставни суд је у тачки 3. изреке одбацио захтев иницијатора да, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, обустави извршење појединачних аката и радњи које су предузете на основу Закона чија се уставност оцењује.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 15) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 30. и 36. Закона о политичким странкама, наведеног у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-479/2014 од 9. априла 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15)

*\* Поводом Одлуке IУз-479/2014 од 9. априла 2015. године судија Уставног суда др Оливера Вучић издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 61/15, а објављује се и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**  
**у односу на Одлуку Уставног суда**  
**ИУз-479/2014 од 9. априла 2015. године**

Уставни суд је на седници одржаној 9. априла 2015. године донео Одлуку којом се утврђује да одредбе чл. 30. и 36. Закона о политичким странкама („Службени гласник РС“, број 36/09) нису у сагласности са Уставом и којом се одбија захтев за утврђивање неуставности одредаба чл. 8. и 9, члана 45. став 2, у делу који гласи: „као и изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци које садрже оверу потписа најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке сагласно чл. 8. и 9. овог закона“ и члана 45. става 3. Закона из тачке 1, и којом је одбачен захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредаба Закона из тачке 1.

Како сам се са осталим судијама сложила само у погледу прве тачке изреке ове Одлуке, којом је утврђена несагласност са Уставом наведене две одредбе Закона чија је уставност оспорена, док сам у односу на преостале две тачке ускратила свој глас, сматрајући да не стоје аргументи за које се већина определила, те да Суд мора касирати и остале оспорене одредбе овог Закона, у овом издвојеном мишљењу образложићу своје разлоге противљења оваквом поступању Суда. Излагањем аргумената које сматрам ваљаним да подрже и одбране супротни став од оног за који се определио Уставни суд, покушаћу да докажем да оспорена решења Закона о политичким странкама, по моме суду, нису сагласна са Уставом Републике Србије.

Пре излагања супротне аргументације подсетићу да је дана 31. октобра 2013. године Уставни суд донео Решење ИУз-116/2009 којим је покренуо поступак за оцену уставности следећих одредаба Закона о политичким странкама: члана 8. у делу који гласи: „најмање 10.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије“; члана 9. у делу који гласи: „најмање 1000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије“; члана 30; члана 36, и члана 45. став 2. у делу који гласи: „као и изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци које садрже оверу потписа најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке сагласно чл. 8. и 9. овог закона“ и става 3. истог члана Закона.

Као што се из садржине сада донете одлуке о овом спорном уставноправном питању може закључити Уставни суд је одустао од начина разумевања оспорених одредаба Закона о политичким странкама којим се руководио доносећи наведено Решење о покретању поступка, нашавши да су неке од њих, и то већина, ипак сагласне Уставу, односно да нису спорне, те да не подлежу касацији.

Није спорно да Уставни суд може, водећи поступак након доношења решења о његовом покретању, одлучити да нема места ставу који га је определио да поступак покрене. У том случају Суд својом одлуком саопштава да није нашао довољног утемељења за касацију оспореног аката и да својом коначном одлуком одустаје од свог „првобитно заснованог утиска“



о односу оспореног акта и важећег устава и да тако, у извесном смислу, коригујући се, призна сопствену грешку или начињени превид. Није једноставно порицати чињеницу да је Уставни суд орган који претендује на максималну озбиљност у своме поступању. У питању је институција највећег претпостављеног правничког потенцијала која, пре но што одлучи, „три пута мери а једном сече“, уверавајући тако све друге државне органе којима „суди“, грађане о чијим правима одлучује и целокупно јавно мњење које је њој једини судија, да је орган коме се може поклонити вера и чије се одлуке поштују управо из разлога што је горе описани капацитет овог органа неспоран. Па ипак, остаје као сасвим на месту констатација да је након подастртих навода бројних озбиљних подносилаца иницијатива, озбиљно проучених аргумената на којима су подносиоци засновали своја оспоравања појединих законских решења садржаних у Закону о политичким странкама, постављених и образложених отворених а спорних питања у предлогу решења о покретању поступка, Уставни суд одлучујући коначно о овој спорној ствари закључио да је „првобитни утисак“ био нетачан и да су потоња разматрања свих чињеница својом снагом наложила одступање од првобитног наума. Иако веома ретке, овакве ситуације се у Уставном суду дешавају и, да су немогуће и неприхватљиве, ваљда, не би ни биле регулисане важећим нормативним оквиром као могуће. У своје име, као судија који је ускратио свој глас оваквој одлуци Суда, ја истичем да мене та каснија сазнања нису уверила у неисправност првобитног суда о потреби покретања поступка оцене уставности свих горе наведених одредаба оспореног закона. Напротив, мислим да су накнадна истраживања само потврдила тај првобитни суд. У сваком случају, неспорно је, такође, и да је, на почетку поступања Суда у овом предмету, предлог судије известиоца да се поступак покрене, јер за то има основа у бројним поднетим иницијативама, прошао вољом већине судија.

У погледу оцене члана 8. Закона у делу који гласи „најмање 10.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије“, најпре ваља подсетити да је ранијим, претходним законским решењем од 1990. године било прописано да политичку странку оснива најмање 100 пунолетних грађана, дакле 100 пута мање него што је предвиђено новодонетим законским решењем. Ово подсећање повлачи за собом питање легитимног циља којим се законодавац руководио када се определио за ново, несумњиво, битно различито решење у, по мојој оцени, битно неизмењеним друштвеним околностима.

Неспорно је да законодавац, предузимајући измене постојећих прописа прати промене друштвених односа и тако усклађује право са реалношћу, али је исто тако неспорно да се може изразити сумња у легитимност предузете законске мере, јер свака законска мера, а поготово оне међу њима којима се ограничава коришћење Уставом ујемчених људских права и слобода, у овом случају слободе политичког удруживања из члана 55. Устава, мора бити донета са посебном уздржаномшћу од стране законодавца. У овом случају поставља се питање да ли је законодавац, имајући у виду претходно важеће

законско решење, поступио супротно одредби члана 20. став 2. Устава којом је зајемчено да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати. Уставна слобода политичког удруживања гарантована чланом 55. Устава мора се посматрати самостално и независно од успеха на изборима и учешћа у власти појединих политичких странака. Остварени успех на изборима и остварено учешће у власти јесте показатељ да су те странке оствариле мање или више значајну улогу у демократском обликовању политичке воље грађана, али то се нити може нити сме разумети као уставно овлашћење законодавца да својим мерама ограничи саму могућност оснивања политичких странака руководећи се претпоставком да већи број оснивача једне политичке странке јесте сразмерна гаранција да ће те странке значајније утицати на демократско обликовање воље грађана. Односно, да је праг потребних оснивачких потписа подигнут са ранијих најмање 100 на садашњих 10.000, по себи, гарант сразмерно увећаног страначког потенцијала и квалитета политичког деловања основаних странака. У Уставу нема овлашћења датог законодавцу да креирањем одређених нормативних решења покушава да укрупњава политичку сцену, како би политичко тржиште учинио прегледнијим, ослобађајући га „малих играча“ који можда „сметају“ у политичкој утакмици великим такмацима, јер својим slabим изгледима на изборни успех и реализацију учешћа у власти непотребно расипају гласове бирача, одвраћајући их од оних који носе реалан потенцијал за политичке победе. Законодавац нема ни уставно овлашћење да се бави питањима процене могућег политичког утицаја организованих и удружених грађана који су одлучили да учествују у политичком животу, још мање да елиминише могућности учешћа на изборима тзв. малих странака. Само је програм странке и идеје које су у њему садржане и опредељеност грађана и њихова процена потенцијала странке да те идеје спроведе у дело мерило успеха једне политичке странке, а управо могућност деловања странке уписане у регистар и њена слободна одлука да учествује на изборима јесте пут до остварења изборног резултата. Тако су грађани једини субјект властан да одлучи о степену прихватљивости једне странке, односно њене реалне политичке снаге јер, сагласно члану 2. став 1. Устава сувереност потиче од грађана, који је, између осталог, врше и преко својих слободно изабраних представника. Оспорено решење може се разумети као покушај законодавца да повећањем прописаног броја оснивача утиче на релевантност политичке странке у самом изборном процесу и у каснијем политичком животу, тако што енормним повећањем броја потребних потписа за оснивање једне политичке странке, ствара предуслов за њен пропорционалан изборни успех. Ако се избори оправдано сматрају политичком утакмицом у којој се одмеравају снаге учесника у тој утакмици, онда се овакво решење може разумети и као начин „елиминације конкуренције“, и усмеравање потенцијалних гласова бирача на изборима, нужно, ка мањем броју „великих“ странака. Уређивање „политичког тржишта“, његова „регулација“ у „циљу постизања бољих ефеката“, у демократском обликовању политичке воље грађана није допуштена у мери у којој се рефлектује на саму слободу

политичког удруживања. Такво законско уређивање је са аспекта уставом ујемчене слободе политичког удруживања недопуштено, јер представља недопустиво мешање државе у смислу ограничења уживања ове слободе. Предузета мера од стране законодавца да 100 пута увећа прописани број потребних потписа грађана за оснивање политичке странке, по моме суду, представља акт власти који је битно суспрегао слободан политички активизам грађана, нарушавајући тако њихово уставом ујемчено право на политичко организовање и претварајући га од „уставне слободе удруживања“ у законом успостављено „право придруживања“. При томе, није спорно да постоје легитимне мере које законодавцу стоје на располагању и које он, у оквирима одређене законодавне политике у области изборног законодавства, може и мора предузимати у свакој правно уређеној држави. Али, те легитимне законске мере које могу утицати на број репрезентативних странака у политичком животу не подразумевају право законодавца да ограничава остваривање политичке слободе удруживања на начин који грађане онемогућава да ту слободу остварују, тако што их донетим законским решењем у суштини, у најмању руку, обесхрабрују да ту слободу и покушају да остваре.

Оправдано се може поставити и питање да ли је законодавац доношењем оваквог решења поступио супротно одредби члана 20. став 2. Устава и смањио достигнути ниво људских права у остваривању слободе удруживања. Ако је Уставом Републике Србије од 1990. године, чланом 44. било утврђено да се јемчи слобода политичког, синдикалног и другог организовања и деловања без одобрења, уз упис у регистар код надлежног органа уз ограничења из става 2. истог члана Устава од 1990. којима је било утврђено да је забрањено деловање које има за циљ насилно мењање уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалне целокупности и независности Републике Србије, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпељивости и мржње), а важећим Уставом ова слобода удруживања прокламована на исти начин (осим што је изричито утврђено и право да се остане изван сваког удружења) у члану 55. Устава није било законског упоришта на основу којег би законодавац могао да значајно измени и у суштини отежа, односно ограничи уживање ове уставне слободе. Зато се, по моме суду, основано може закључити да је законодавац поступио супротно одредби члана 20. став 2. Устава и смањио достигнути ниво људских права у остваривању слободе удруживања.

Овом приликом основано је вратити се старом и никада незатвореном питању граница слободе законодавца. Има ли та слобода меру своје креативности, односно, да ли је у овој спорној уставносудској ствари законодавац могао, руководећи се истим легитимним циљем – уношења озбиљности у политички живот Републике Србије и уређења политичке сцене смањењем броја политичких странака на онај који представља скуп реално потентних политичких актера у изборној утакмици, одредити уместо 10.000 потребних потписа 100.000, чиме би се жељени ефекат, без сумње, постигао у још већој

мери? Да ли се за време важења ранијег Закона по коме је било потребно 100 потписа до доношења овог новог законског решења за 100 пута увећао број становника Србије, њена изборна основа – видно повећаним наталитетом или се увећала, у тој мери, територија државе Србије на којој њени грађани излазе на изборе; да ли је за 100 пута порастао ниво политичке културе у Србији и степен утемељења вишестраначја у њој па су се развиле и традицијом окитиле политичке странке које егзистирају деценијама без осипања, подела – удвајања и умножавања, цепања и сопственог преименовања и измена својих програма; да ли се за 100 пута променио однос странака према идејама изнетим у сопственим програмима у смислу њихове лојалности тим идејама, неодустајања од обећаног и обећаваног пута и традиционалне оданости одређеном правцу политичког кретања, а све у циљу очувања свог политичког идентитета, препознатљивог на политичкој сцени Србије; да ли је, због високог степена решености важних друштвених питања у Србији – државних, политичких и економских, попут старих уређених држава у Европи, пресакхла потреба за свежим политичким идејама и новим политичким виђењима начина потребних да се оне реализују, па је тако престала, или је битно смањена, и потреба оснивања нових странака и нових политичких израза, макар они били, на своме почетку, и покрети слабашне оснивачке подршке? Опет, по моме суду, ништа се од овога у Србији није догодило, или бар не у мери која би налагала и правдала овакво решење законодавца. Зато је, посматрано и из овог угла, сасвим легитимно поставити питање да ли је ново законско решење уставно, јер се њиме битно сужава слобода политичког удруживања и, на начин како ја разумем овај уставносудски спор, крши слово Устава. Јер, законодавац не сме и не може свестан своје политичке моћи која подразумева прописивање правила понашања свих и у свему, надићи уставом постављени оквир оне мере креативности коју сам поменула на почетку. Законодавац, иако представник непосредно изражене воље грађана, границу свога деловања увек мора видети у тексту важећег устава, у његовом духу и ономе што су, опет, ти исти грађани желели, изјашњавањем за такав устав, од своје државе у смислу својих права и слобода.

Зато је Уставни суд, разматрајући ово питање, морао поћи од чињенице, што, уосталом, наводе и неки од иницијатора, да је кључна слобода – слобода од притисака, принуде и регулативе власти и да је слобода већа уколико законодавац мање, својим решењима, у њу задире. У складу са тим је и забрана, успостављена Уставом, да се остваривање уставом ујемчених слобода и права уређује законом уколико то сам Устав изричито не допушта, те се начин остваривања неке уставне слободе може законом уређивати само у оном њеном делу који сам Устав изричито допушта. Како је општепознато да се у либералним и демократским друштвима поштује правило да се законским или било каквим уређивањем неке слободе она не сме свести на привилегију малог броја људи, Уставни суд је морао доказати да оспорено решење стотруко повећаног броја обавезних потписника

оснивача политичке странке неће изазвати последицу да слобода политичког удруживања у Србији постане привилегија одређеног броја људи који имају могућности и средстава да окупе 100.000 људи и реализују Законом постављене услове за упис своје странке у регистар. Уставни суд је пропустио, а био је дужан, да одговори на питање има ли законодавац право да успоставља обавезу политичког активизма основаних политичких странака њиховим обавезним изласком на изборе, или је право самих субјеката слободе и права – грађана који се удружују у политичке странке, да доносе одлуке да ли ће и у којој мери, па и на који начин, деловати у јавности и учествовати у изборној утакмици. Неспорно је да законодавац нема уставних овлашћења да својим решењима утиче на то у којој ће мери грађани користити ујемчене слободе и права. Таквим поступањем законодавац би се непосредно огрешио о та иста права и слобода грађана којима је иманентна управо слобода одлучивања о томе какав ће однос имати у односу на њихово уживање. Наравно да не треба губити из вида да су свако право и слобода ујемчени уставом ограничени једнаком мером права и слобода других, али уздржавање од политичког активизма, па тако и евентуална страначка апстиненција у погледу изласка на изборе, настала из разлога који чланови тих странака сматрају релевантним, није и не сме бити сматрана као угрожавање права и слобода других да активно политички делују. Уозбиљавање политичке сцене и онемогућавање нарушавања озбиљности политичког живота уопште, о коме говори у своме одговору српски законодавац није начин који је уставно допуштен уколико се врши о трошку уставом ујемчених права и слобода грађана, њиховим сужавањем, ограничавањем или укидањем. Такође, „искривљена слика вишестраначја“, о којој се такође говори у одговору Народне скупштине Уставном суду, није и не може бити узрокована бројем политичких странака, већ пре тешко остваривим условима који се морају испунити како би се користило уставно право или слобода којима је гарантовано право на политичко удруживање и деловање. Јер управо политички плурализам, односно успостављен вишестраначки систем, јесу последица уставом ујемчене слободе удруживања, без законом постављених ограничења која би представљала ограничавање ове слободе.

Приликом прописивања броја оснивача политичких странака националних мањина законодавац је пошао од правила садржаног у члану 76. ставу 3. Устава према коме се не сматрају дискриминацијом посебни прописи које Република Србија може увести у политичком животу ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини и правила из Оквирне Конвенције за заштиту националних мањина. Међутим, он их је уважио успостављањем сразмере са решењем садржаним у члану 8. Закона који је по моме суду неуставан, те се на одредбу члана 9. Закона у смислу њене неуставности могу односити сви наводи које сам дала у образложењу оцене уставности члана 8. Једнако тако и у погледу оспорене одредбе члана 45. став 2. Закона о политичким странкама којом се прописује обавеза да уз пријаву за упис политичке



странке у Регистар поднесу и изјаве чланова политичке странке о чланству у политичкој странци које садрже оверене потписе чланова најмање у броју који је потребан за оснивање политичке странке сагласно члану 8. и 9. Закона. Како се овде ради у суштини о примени одредаба члана 8. и 9. Закона у прелазном законском режиму након ступања на снагу Закона о политичким странкама, то и ове одредбе, из горе изнетих разлога, чини несагласним са Уставом.

На крају, освртом на међународна акта која се баве овим питањима, може се једино закључити да не постоје никакве обавезујуће препоруке у погледу потребног броја оснивача политичке странке. Ово, сасвим логично, и то из неколико ваљаних разлога. Први је садржан у чињеници да међународни субјекти, генерално, имају јасну и развијену свест о томе да је политичко удруживање и организовање ствар слободног одлучивања грађана у друштвима која се могу сматрати либералним и демократским, за каква се међународна заједница и залаже. Зато се у тзв. Кодексу добре праксе у области политичких странака не одређује потребан број оснивача политичке странке, нити се улази у оцену да ли је захтевани број у одређеној држави релативно мали или прилично захтеван. Венецијанска комисија тако закључује да је право државе да и ово питање уреди законом на начин који неће довести у сумњу значење и суштину политичког плурализма и слободе удруживања. Зашто? Па управо из разлога што свака држава има свој особени степен развоја политичке културе, различиту традицију остварења политичких слобода, разлике у погледу политичког организовања и политичког активизма грађана, што све заједно мора имати и свој одговарајући нормативни оквир, а све у циљу да се слобода удруживања, у овом случају политичког, у потпуности ужива и остварује. Ако се у смислу уважавања ових разлика изјашњава међународна заједница уз неспорно јасне подстицаје када су у питању људска права уопште – увек и на сваки легитиман начин у смислу њиховог ширења и унапређења, по моме суду, није било места закључцима до којих је дошао Уставни суд, прихватајући, у суштини, стајалиште законодавца да право сваке државе да законом уреди „на начин који неће довести у сумњу значење и суштину политичког плурализма и слободе удруживања“, јесте управо законско решење овакве садржине.

Због свега изнетог мишљења сам да је Уставни суд морао поћи другим путем у разматрању оспорених законских одредби, што би га, по моме суду, довело, неумитно и до другачијих закључака. У сваком случају, мени, као судији појединцу, остаје само ова мала могућност изражавања противљења оваквој одлуци Уставног суда из истинског уверења заснованог на скромном правничком знању да је овим Законом, односно његовим нормама које су оцењиване прекршен Устав Републике Србије и то у свом есенцијалном делу који се односи на људска права и слободе.

Проф. др Оливера Вучић,  
судија Уставног суда Републике Србије



**Закон о враћању одузете имовине и обештећењу**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14)**  
**– члан 23. став 4.**

**Губитак права на конверзију права коришћења у право својине**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 23. став 4, у делу који гласи: „и ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења тог захтева“ Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14), 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 23. став 4, у делу који гласи: „и ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења тог захтева“ Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14). Поводом поднете иницијативе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), Решењем од 11. марта 2015. године, покренуо поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 23. став 4, у делу који гласи: „и ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења тог захтева“ Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Уставни суд је у претходном поступку нашао да се поводом одредбе члана 23. став 4. оспореног Закона, као спорна, основано постављају следећа уставноправна питања:

– да ли се *оспореном одредбом Закона* повређује Уставом зајемчено право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона из члана 58. Устава Републике Србије лица које, као корисник земљишта, има право да захтева конверзију права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у право својине;

– да ли је оспореном одредбом Закона о враћању одузете имовине и обештећењу повређено начело да су пред Уставом и законом сви једнаки, из члана 21. став 1. Устава, јер под условом да је купац у уговору о продаји капитала закљученом у поступку приватизације прихватио враћање имовине, *право на конверзију права коришћења у право својине на неизграђеном грађевинском земљишту* оствариће само она лица, по чијим захтевима надлежни првостепени и другостепени органи буду ефикасно поступали и окончали поступак у року од две године од дана подношења тог захтева.

Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини. Како Народна скупштина није у остављеном року, а ни накнадно, доставила одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду наставио поступак.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14) прописано: да се не враћа право својине на непокретностима које на дан ступања на снагу овог закона имају, поред осталог, статус непокретне имовине која је продата, односно стечена у поступку приватизације као имовина или капитал субјеката приватизације, у складу са законом којим се уређује приватизација (члан 18. став 1. тачка 9)); да ће се изузетно од члана 18. став 1. тачка 9) овог закона, бившем власнику вратити право својине и право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту, ако лице из члана 103. Закона о планирању и изградњи није поднело или не поднесе захтев за конверзију у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона и ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења тог захтева, а све под условом да је купац у уговору о продаји капитала закљученом у поступку приватизације прихватио враћање имовине (члан 23. став 4).

Уставом Републике Србије, 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 се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, (члан 58. став 1).

По налажењу Уставног суда, према одредби члана 23. став 4. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, бившем власнику ће се, изузетно од члана 18. став 1. тачка 9) овог закона, вратити право својине и право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту, ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења захтева за конверзију од стране лица које има право да захтева конверзију и благовремено је поднело такав захтев, а све то под условом да је купац у уговору о продаји капитала закљученом у поступку приватизације прихватио враћање имовине. То, даље, значи да ће свако лице о чијем захтеву за конверзију права коришћења у право својине надлежни првостепени и другостепени органи правноснажно не одлуче у прописаном року, изгубити не само право на конверзију права коришћења у право својине, већ и само, у складу са законом стечено право коришћења.

По оцени Суда, остваривање права бившег власника на враћање права својине и права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту, а с друге стране, губитак права на конверзију права коришћења у право својине и престанак законски стеченог права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини, може зависити од тога да ли је лице из члана 103. Закона о планирању и изградњи поднело захтев за конверзију права коришћења у право својине или није поднело такав захтев, као и да ли је захтев поднет у прописаном року, што је један од услова за примену изузетка од одредбе члана 18. став 1. тачка 9) Закона о враћању одузете имовине

и обештећењу. Насупрот томе, по налажењу Уставног суда, остваривање Законом установљеног права не може зависити од ефикасности поступања органа надлежних да спроведу поступак у коме се о праву одлучује, те стога ни губитак установљеног права, а што је последица истека прописаног рока, не може зависити од тога да ли су надлежни органи поступак окончали у оквиру прописаног рока или не. Напротив, према становишту Уставног суда, само пропуштање лица у чијем је интересу неко право установљено да у законом прописаном року предузме законом прописане радње, може довести до губитка права.

Уставни суд је, у досадашњој пракси, изнео овакав правни став у Одлуци ИУз-74/2010 од 9. септембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 64/10), којом је утврђено је да одредба члана 104. став 4. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09), којом је било прописано да ако се у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона не конвертује право коришћења у право својине, надлежни орган по службеној дужности утврђује престанак права коришћења у складу са одредбама овог закона и утврђује право својине у корист јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази предметно земљиште, није у сагласности са Уставом. Наведени став Уставни суд је поновио у Одлуци ИУз-233/2009 од 11. априла 2013. године („Службени гласник РС“, број 42/13), којом је утврђено да одредба члана 109. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) није у сагласности са Уставом.

Из наведених разлога, а имајући у виду став изражен у наведеним одлукама, Уставни суд је оценио да одредба члана 23. став 4, у делу који гласи: „и ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења тог захтева“ Закона о враћању одузете имовине и обештећењу није сагласна са Уставом зајемченим правом на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, из члана 58. став 1. Устава и начелом једнакости свих пред Уставом и законом и једнаке законске заштите без дискриминације, утврђеном одредбама члана 21. ст. 1. и 2. Устава. Ово стога јер се сва лица која испуњавају прописане услове за конверзију налазе у истој правној ситуацији, а оспорена одредба им, из претходно наведених разлога, не обезбеђује једнакост пред законом.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 23. став 4, у делу који гласи: „и ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења тог захтева“ Закона о враћању одузете имовине и обештећењу наведеног у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## Закон о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14)

Уставноправна природа права на пензију. Границе дозвољеног ограничења права на имовину.

Уставни суд донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14).

2. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног Закона из тачке 1.

### О б р а з л о ж е њ е

#### I

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14). Подносиоци иницијатива, поред осталог, наводе да су већ сам назив и садржина оспореног Закона контрадикторни, јер Законом није предвиђен рок до када ће важити, из чега даље закључују да Закон нема привремено дејство. По мишљењу иницијатора, оспорени Закон је несагласан са одредбама чл. 3, 19, 20, 21, 22, 58. и 70, члана 194. ст. 3. и 5. и члана 197. став 1. Устава. Истичу да оспорени Закон представља кршење начела јединственог правног поретка и владавине права, јер је „потпуно игнорисао“ важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању, којим је прописано на који начин и под којим условима се стиче старосна, инвалидска и породична пензија, којим су утврђени критеријуми који одређују висину пензије, и којим је одређено под којим условима и у којим случајевима се коначно решење о висини пензије може изменити новим решењем. Тиме се, како иницијатори закључују, „нарушавају основна људска права грађана који су право на пензију остварили на основу свога рада и одвајања одређеног процента од зарада“, јер се Законом смањује висина пензија које су утврђене коначним решењима донетим на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Иницијатори, даље, сматрају да се Законом умањују пензије одређеној категорији пензионера, чиме се задире у саму суштину права и врши „селективно ограничење људских права“, што је у супротности са одредбама члана 21. Устава, којима је утврђена забрана дискриминације, као и са одредбом члана 20. став 2. Устава, којом је предвиђено да се достигнути ниво људских права не може смањивати. Уставно начело правне једнакости и забране дискриминације из члана 21.

Устава, по мишљењу иницијатора, повређено је одредбама чл. 2. и 3. Закона због неравноправног третмана пензионера, с обзиром на то да се смањење пензија односи само на пензионере чије су пензије веће од 25.000 динара, с тим што је ова категорија пензионера неједнако третирана тако што су одређени различити проценти умањења пензија у зависности од тога да ли су у питању пензије изнад или испод 40.000 динара. Такође се наводи да су оспореним Законом пензионери дискриминисани и у односу на запослене у јавном сектору, чије су зараде преко износа од 25.000 динара линеарно умањене за 10%. Иницијатори сматрају да је пензија лична својина стечена уплатом доприноса током целог радног века, па стога свако задирање државе у стечена права представља мешање у имовину и повреду тог права, које је зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава. Оспорени Закон је, по мишљењу иницијатора, у супротности и са одредбама члана 70. Устава, којима се утврђује да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера. Оспореним Законом се мења износ пензије утврђен према Закону о пензијском и инвалидском осигурању, који је, према мишљењу иницијатора, стечено право, па је стога овај закон у супротности и са одредбом члана 197. став 1. Устава, којом се одређује да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство. Осим тога, одредба члана 4. Закона, према којој се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним и која не предвиђа право жалбе нити другог правног средства против овако утврђених пензија, по мишљењу иницијатора, супротна је са одредбама члана 36. Устава, којима се јемчи право на једнаку заштиту права и на правно средство. Иницијатори, такође, сматрају да је оспорени Закон несагласан и са одредбама члана 12. тач. 1. до 3. Европске социјалне повеље, члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана 1. Протокола 1 и члана 1. Протокола 12 уз ову европску конвенцију, а самим тим, да је овај закон несагласан и са одредбама члана 194. Устава, које одређују да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом и да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Иницијатори су предложили да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката, односно радњи које се предузимају на основу оспореног Закона.

## II

Одредбама оспореног Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14) прописано је:

– **да се овим законом уређује начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године, с циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији (члан 1);**

– да ће се корисницима пензија чија је висина пензије одређена у складу са законом већа од 25.000 динара, а мања од 40.000 динара, пензије испла-

ћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија износ који се добија множењем коефицијента од 0,22 са разликом између укупне висине пензије и 25.000 динара (члан 2);

– да ће се корисницима пензија чија је висина пензије одређена у складу са законом већа од 40.000 динара, пензије исплаћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија збир износа који се добија множењем коефицијента од 0,22 са 15.000 динара и износа који се добија множењем коефицијента од 0,25 са разликом између укупне висине пензије и 40.000 динара (члан 3);

– да се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним (члан 4);

– да се исплата пензија на начин утврђен у чл. 2. и 3. овог закона примењује на затечене и будуће кориснике пензија (члан 5);

– да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 6).

У образложењу Предлога Закона, као уставни основ за његово доношење, означена је одредба члана 97. тачка 8. Устава Републике Србије, сагласно којој Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, а разлози за његово доношење образложени су следећим наводима:

– да поштовање уставног начела социјалне правде подразумева, под одређеним околностима, и предузимање интервентних мера државе у одређеним областима друштвеног живота, како би се осигурало остваривање основних социјалних права, остварила социјална сигурност и умањиле социјалне разлике; да, у том смислу, Предлог Закона уважава два основна принципа – први принцип је праведна и једнака редистрибуција националних ресурса, како би се ублажила постојећа неједнакост, а други принцип је успостављање склада између ограничених буџетских средстава и социјалних циљева који су постављени у Уставу, јер се само на тај начин грађанима може обезбедити минимална добробит коју допуштају економски ресурси једне државе; да, с обзиром на то да се ефекти кризе неће исто одразити на све друштвене субјекте, државна и јавна власт има повећан степен одговорности за доношење и спровођење мера како би се негативни ефекти ове кризе равномерније расподелили, а ради обезбеђења оних минималних давања која су за државу обавезна; да је основни принцип од кога је предлагач закона пошао приликом одређивања ове мере био солидарност друштвених субјеката у обезбеђивању средстава за равномерније подношење терета финансијске кризе, ради обезбеђивања права оних субјеката који не могу самостално, без помоћи државе, опстати у насталим условима; да посебно треба имати у виду да је смањење пензија предвиђено само за оне субјекте са већим пензијама, а не и за све пензионере, чиме предложени закон штити основне принципе начела социјалне правде, јер је из категорије обвезника према којима би била предузета ова мера искључио пензионере са мањим пензијама (све оне чија пензија није већа од 25.000 динара), сврставајући их у категорију оних који не могу солидарно да дају допринос у превазилажењу



негативних последица кризе, јер су и сами овом кризом егзистенцијално угрожени; да, са позиције уставног начела социјалне правде, а нарочито имајући у виду прилике у којима се Република Србија нашла, као и велике социјалне разлике у тренутку постојања несклада између ограничених буџетских средстава и социјалних циљева који су постављени у Уставу, доношењем предложеног закона, тј. прописивањем једне посебне привремене мере смањења пензија, држава интервенише на начин да се наведени несклад отклони и обезбеди праведна и једнака редистрибуција националних ресурса, како би се ублажила неједнакост у условима кризе;

– да за доношење предложеног закона постоји посебно важан јавни интерес који се огледа у потреби очувања стабилности економског система државе у условима финансијске кризе, подмиривања обавеза државе и осигурања несметаног обављања свих државних функција и задатака; да се, дакле, закон не доноси у тзв. „редовној“ ситуацији, већ у једној посебној нередовној ситуацији у којој држава мора брзим интервентним мерама да отклони негативне ефекте финансијске кризе, обезбеђивањем средстава за њено превазилажење; да је, према томе, легитимни циљ предложеног закона очување економске стабилности државе и обезбеђивање социјалне заштите грађана у условима финансијске кризе;

– да посебно треба имати у виду да је мера смањења пензија временски ограничена, као и да је уведена искључиво са циљем превладавања, односно отклањања негативних последица финансијске кризе, што значи да она егзистира у правном поретку Републике Србије само толико дуго док посебно важни разлози јавног интереса оправдавају њену примену;

– да, имајући у виду, са једне стране, квалификовани јавни интерес који се штити овим предложеним законом и наведене елементе који ограничавају примену ове мере, а са друге стране, обим мешања законодавца у права појединаца – ограничени круг лица на које се мера односи (само корисници пензија чија је пензија већа од 25.000 динара), смањење пензије представља сразмерну меру за остварење легитимног циља.

### III

За уставноправну оцену основаности навода садржаних у поднетим иницијативама, од значаја су и одредбе 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, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14), којима је прописано: да пензијско и инвалидско осигурање обухвата обавезно и добровољно пензијско и инвалидско осигурање (члан 1); да се овим законом уређује обавезно пензијско и инвалидско осигурање (члан 2. став 1); да се права из пензијског и инвалидског осигурања стичу и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности (члан 5. став 1); да обавезно осигурана лица (у даљем тексту: осигураници), у смислу овог закона, јесу – 1) запослени, 2) лица која самостално обављају делатност и 3) пољопривредници, а да се обавезе за плаћање доприноса по

основу осигурања утврђују у складу са овим законом (члан 10. ст. 1. и 3); да осигураник стиче право на старосну пензију – 1) кад наврши 65 и најмање 15 година стажа осигурања, 2) кад наврши 45 година стажа осигурања (члан 19); да се висина старосне и инвалидске пензије одређује тако што се лични бодови помноже са вредношћу општег бода на дан остваривања права (члан 61); да се лични бодови осигураника утврђују множењем личног коефицијента осигураника и његовог пензијског стажа (члан 62); да приход и примања фонда чине средства – 1) доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, 2) средства за пензијско и инвалидско осигурање које се у случајевима и под условима утврђеним законом обезбеђују у буџету, 3) средства од имовине којом располаже фонд, 4) средства од камата остварених пласманом сопствених прихода фонда, у складу са законом, пословном банкарству, на тржишту новца или куповином обвезница чији емитент је држава, 5) субвенције и донације, 6) средства остварена продајом друштвеног капитала, друштвених и јавних предузећа или њихових делова, у складу са законом, 7) дивиденде на акције по основу ранијих улагања средстава за пензијско и инвалидско осигурање, у складу са законом, 7а) средства буџета за обавезе Републике Србије утврђене законом, 8) средства из других извора (члан 169. став 1).

Такође, Уставни суд налази да су, у конкретном случају, од значаја и одредбе Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13 и 142/14), којим се, поред осталог, утврђују фискални принципи, правила и процедуре на основу којих се установљава фискални оквир, како би се обезбедила дугорочна одрживост фискалне политике (члан 1). Чланом 27е ст. 28. и 29. тог закона прописано је да принципи одговорног фискалног управљања налажу свођење расхода за плате и пензије на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће плата општег нивоа државе у БДП буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11% (став 28), као и да се повећање плата и пензија може вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће плата општег нивоа државе у БДП да буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће плата општег нивоа државе, односно пензија у БДП након усклађивања не буде изнад наведених процената (став 29).

#### IV

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражено покретање поступка за оцену уставности оспореног Закона, као и одредбама Устава за које Уставни суд налази да су од значаја за сагледавање спорних уставноправних питања на која указују иницијатори, 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 почива на неотуђивим људским правима, 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 законом може прописати начин остваривања зајемчених људских и мањинских 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. став 2, реченица друга); да јемства неотуђивих људских 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 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 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 мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1); да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода је утврђено: да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13); да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14). Чланом 1. Протокола 1 уз наведену 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 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 Европску 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). Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода не садржи гаранције права на пензијско осигурање, односно права на пензију.

*Измењеном Евројском социјалном повељом* чланице Савета Европе су се обавезале да прихватају као циљ своје политике, којем теже свим одговарајућим средствима, како националним, тако и међународним, постизање услова у којима се права утврђена овом повељом и принципи могу делотворно остварити. Чланом 12. тач. 1. до 3. ове повеље, у намери да обезбеде ефективно остваривање права на социјалну сигурност, стране уговорнице се обавезују да успоставе или одржавају систем социјалне сигурности, да тај систем одржавају на задовољавајућем нивоу, барем на оном који је неопходан за ратификацију Европског кодекса социјалне сигурности, као и да настоје да поступно подигну систем социјалне сигурности на виши ниво.

## V

Разматрајући оспорене одредбе Закона о привременом уређивању начина исплата пензија у смислу навода и разлога подносилаца иницијатива, Уставни суд је пошао од тога да Устав Републике Србије, у Другом делу који је посвећен људским и мањинским правима и слободама, у члану 70. утврђује пензијско осигурање, из чега следи да је право на пензијско осигурање једно од људских права зајемчених Уставом. Међутим, Уставни суд констатује да Уставом није утврђена садржина овог права, већ је одредбом става 1. члана 70. Устава предвиђено да се пензијско осигурање уређује законом, а одредбом става 2. истог члана да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера, чиме је уређивање свих питања која се тичу пензијског осигурања препуштено законодавцу. Дакле, из наведених одредаба члана 70. Устава произлази, са једне стране обавеза, а са друге стране овлашћење законодавца да законом успостави и уреди систем пензијског осигурања. Надлежност за уређивање пензијског осигурања, као дела социјалног осигурања, изричито је садржана у одредби члана 97. тачка 8. Устава, према којој Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности. То значи да Устав грађанима гарантује пензијско осигурање, као вид социјалног осигурања, али да конкретна права из пензијског осигурања нису Уставом

зајемчена права, већ је реч о правима која се установљавају законом. Изумимајући начело старања о економској сигурности пензионера, Устав пред законодавца не поставља никакве конкретне захтеве у односу на уређивање питања из области пензијског осигурања, већ њихово уређивање препушта законодавцу. То даље значи да законодавац има уставно овлашћење и да мења постојећа законска решења којима је уређено пензијско осигурање у Републици, при чему је ограничен, са једне стране, обавезом Републике да се стара о економској сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава, а са друге стране, општим уставним начелима и принципима, као и начелима Устава у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе.

Систем пензијског осигурања у Републици Србији, какав је успостављен сада важећим Законом о пензијском и инвалидском осигурању, а који је био предвиђен и раније важећим законима који су уређивали ову област, почива на тзв. Бизмарковом систему, што значи да се заснива на обавезним доприносима која осигураник плаћа током свог стажа осигурања (радног века), а да новчана давања из овог система, који се темељи на начелу солидарности (тзв. генерацијска солидарност), имају јавноправни карактер. Наиме, из уплате доприноса по основу пензијског осигурања произлази и право осигураника на остваривање социјалних давања из тог система, у конкретном случају – пензије, која се обрачунава према унапред одређеној пензијској формули (тако што се пензијски фактор помножи са актуелном вредношћу пензије и личним бодовима), а не према укупном износу доприноса које је осигураник уплатио током свог активног рада. Висина пензије, према код нас прихваћеном „Бизмарковом систему“, одређује се према формули која представља производ личних бодова и вредности општег бода, који је исти за све осигуранике, и то на дан остваривања права. „Бизмарков систем“ финансирања обавезног пензијског и инвалидског осигурања је систем текућег финансирања, што значи да надлежни фонд пензијског и инвалидског осигурања не акумулира средства како би исплаћивао будуће пензије већ, уместо тога, актуелно запослена генерација (осигураници) плаћају доприносе којима се финансирају пензије тренутних корисника пензија. Дакле, доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање не прикупљају се ради финансирања пензија генерације која тренутно уплаћује доприносе, већ ради финансирања пензија генерације која тренутно користи право на пензију (корисници). То значи и да нема капитализације прикупљених доприноса, али и да запослени и други осигураници, заузврат, од државе (надлежног фонда обавезног пензијског и инвалидског осигурања) добијају јемство да ће у будућности, када престану да раде (када им престане својство осигураника) добити припадајуће пензијско давање. Другачије речено, корисницима пензије не исплаћују се средства која су они сами уплатили у виду доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, већ им се пензије исплаћују из доприноса које ће уплатити актуелна радно активна генерација осигураника. Стога и висина давања по основу оствареног права из пензијског осигурања, односно висина пензије која се у сваком појединачном случају утврђује лицу које је остварило право, не зависи само од



укупног износа уплаћених доприноса, већ непосредно зависи и од раста или пада привреде, бруто друштвеног производа земље у датом тренутку (разлози економске и финансијске природе), те и других значајних фактора, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијских давања, демографских кретања и сл.

У односу на наводе иницијатора да оспорени Закон није могао да предвиди умањење пензија и да то представља кршење начела владавине права и јединствена правног поретка, јер је важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању прописао на који начин и под којим условима се стиче старосна, инвалидска и породична пензија и утврдио критеријуме који одређују висину пензије, Уставни суд најпре указује да изнети разлози иницијатора не поткрепљују тврдњу о повреди начела владавине права из члана 3. Устава. Ово стога што, као што је претходно речено, садржина права на пензијско осигурање није утврђена Уставом, већ се у целини уређује законом, а у конкретном случају, мере привременог умањења пензија установљене су управо законом, који је, поред Устава, основни извор права, а не подзаконским актима Владе или општим актима које доноси Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд). Када је реч о повреди начела јединства правног поретка из члана 4. Устава, Уставни суд констатује да се одредбе оспореног Закона не односе на врсте права из пензијског и инвалидског осигурања које су предвиђене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, на услове и начин стицања и остваривања тих права, нити на начин утврђивања њихове висине према одредбама чл. 61. до 73. тога закона. Законом се прописује да ће се, почев од тачно одређене исплате, корисницима пензија чија висина пензије, одређена у складу са законом (Законом о пензијском и инвалидском осигурању), прелази износ од 25.000, односно 40.000 динара, пензија исплаћивати у процентуално умањеном износу, на начин како је то одређено одредбама чл. 2. и 3. Закона, а са циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици. У том смислу се одредбама оспореног Закона не задире у институте уређене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, нити у начин њиховог уређивања, већ је предмет оспореног акта, у суштини, исплата пензије као новчаног давања које има јавноправни карактер. Дакле, оспореним Законом се корисницима пензије не утврђује висина пензије, већ се прописује у којим случајевима и за колико ће исплата утврђене висине бити умањена, због очувања финансијске одрживости пензијског система. Напротив, претходно утврђена висина пензије у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању, представља услов за примену оспореног Закона, јер се пензије утврђене у износу до 25.000 динара исплаћују и даље у пуном износу, а умањење износа који се исплаћује различито је за пензије чија је утврђена висина до 40.000 динара и више од 40.000 динара. Стога се оспорена законска решења не би могла довести у уставноправну везу са начелом јединства правног поретка, јер се њима не мења начин самог утврђивања висине пензија предвиђен Законом о пензијском и инвалидском осигурању.



Са друге стране, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута изразио став да је ствар законодавне политике, о чијој целисходности није надлежан да одлучује, то да ли ће законодавац сва питања која се односе на једну област друштвеног живота уредити у једном закону или ће нека питања из те области бити предмет посебног закона (видети, примера ради, Одлуку Уставног суда IY-256/2005 од 23. фебруара 2006. године, објављену у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 27/06, Решење Уставног суда IY-33/2008 од 5. фебруара 2009. године).

Међутим, како је неспорно да Закон о привременом уређивању начина исплате пензија предвиђа, за одређене кориснике пензија, исплату пензије у износу умањеном у односу на висину овог новчаног давања која је претходно утврђена на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању, те како је, према члану 4. Закона, тако извршена исплата пензије коначна, што значи да за време примене спорног Закона пензијско давање јесте умањено, то је потребно извршити анализу свих навода иницијатива којима се образлаже тврдња да уставноправно није допуштено било које законско решење које има за последицу исплату пензије у износу мањем од оног који је утврђен правоснажним решењем надлежног Фонда, а што је заправо суштина свих поднетих иницијатива.

## VI

Испитујући уставни домашај Уставом зајемченог права на пензијско осигурање, Уставни суд је утврдио да јемство пензијског осигурања које укључује обавезу државе да се стара о економској сигурности пензионера индиректно подразумева да систем пензијског осигурања који се уређује законом, као облик овог осигурања, мора да предвиди и обавезно пензијско осигурање, што подразумева и обавезне (државне) фондове пензијског осигурања, јер прописивањем правила на којима се заснивају и којима се уређују добровољно пензијско осигурање и приватни пензиони фондови, Република, по природи ствари, не може да гарантује остварење своје уставне обавезе да се стара о економској сигурности пензионера. У том смислу, Уставни суд посебно истиче да се право на пензију не може поистоветити са правом на пензијско осигурање, већ, према становишту Суда, у Републици Србији право на пензију из обавезног пензијског осигурања произлази из зајемченог права на пензијско осигурање – то је право из пензијског осигурања, при чему његова садржина није гарантована нити утврђена Уставом, већ се ради о праву које је, као што је на почетку истакнуто, установљено законом. Изнето становиште Уставног суда потврђује то што Устав чак ни на најопштији начин не утврђује садржину зајемченог права, већ одредбом члана 70. став 1. одређује да се пензијско осигурање, које представља један вид социјалног осигурања, уређује законом. То даље значи да се Уставом не јемче, нити утврђују врсте пензија, услови које неко лице треба да испуњава да би имало статус осигураника, услови под којима се стиче право на одређену врсту пензије, начин утврђивања висине пензије, њено увећање или умањење, услови под којима престаје, односно под којима се губи

право на пензију, као ни друга питања која се тичу остваривања законског права на пензију. Дакле, како је пензија право установљено законом чији се сви елементи, укључујући и висину, уређују законом, то следи да Устав не гарантује ни право на пензију у одређеном износу, односно уставне норме које се односе на пензијско осигурање не дају основа за тврдњу да је једном утврђени износ пензије неподложен законској промени у целокупном времену уживања пензионог права. Са друге стране, Уставни суд закључује да је слобода законодавца у уређивању система пензијског осигурања, утемељеног на генерацијској солидарности, подложна само општим уставним ограничењима која произлазе из начела у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе, а што значи, пре свега, да се доношењем закона којима се уређује, у целини или у односу на поједина питања, пензијско осигурање, сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, не сме утицати на суштину зајемченог права на пензијско осигурање, као и да се не смеју предвидети законска решења која производе забрањене дискриминаторске последице из члана 21. Устава. Такође, везано за наводе у иницијативама да је свака законска промена висине утврђеног износа пензије „недопуштено задирање и укидање стечених права“, Уставни суд указује да је у својој Одлуци ГУз-479/2014 од 9. априла 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15) посебно разматрао питање шта је суштина и циљ уставне гаранције заштите достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава. Полазећи од тога да се људска и мањинска права и слободе јемче Уставом, из чега следи да Устав утврђује која то конкретна права грађана имају значај неутуђивих људских и мањинских права и слобода, због чега се њихово остваривање и јемчи самим Уставом, Уставни суд је стао на становиште да се појам тзв. „стечених људских и мањинских права“ односи на права и слободе које су зајемчене самим Уставом, а њихов „достигнути ниво“ на врсту права и слобода које су зајемчене. Из наведеног даље следи оцена Уставног суда да је суштина и циљ уставне гаранције о забрани смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права у својеврсном самоограничењу уставотворца да ни променама највишег правног акта не може бити укинута неко право или слобода који су претходно били зајемчени. Према ставу Суда, то, *a contrario*, значи да се законом прописани начин остваривања једног Уставом зајемченог људског или мањинског права или слободе не може сматрати стеченим правом, те се зато ни промене у законском уређивању начина на који се конкретно људско или мањинско право (слобода) остварује не би могле довести у уставноправну везу са одредбом члана 20. став 2. Устава. Суд је оценио да би другачије схватање суштине одредбе члана 20. став 2. Устава онемогућило законодавца да уређује друштвене односе у зависности од промена које у тим односима настају, односно онемогућило би га да укида до тада постојеће или уводи нове законске институте сагласно насталим друштвеним потребама. С обзиром на то да, у конкретном случају, право на пензију није људско право зајемчено Уставом, те да је уставотворац у потпуности препустио закону уређивање садржине и начина остваривања зајемченог права на пензијско осигурање, то се, по оцени Уставног суда,

супротно схватањима израженим у поднетим иницијативама, законско уређивање питања из области пензијског осигурања, па тако и питање висине пензијског давања, не може сматрати стеченим правом чији се достигнути ниво не може умањити у смислу начела ограничења људских и мањинских права из члана 20. Устава.

Уставни суд је аргументе изнете у иницијативама разматрао и у односу на ставове Европског суда за људска права, који је у више својих одлука истакао да Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода као таква не јемчи право на државну пензију или слична давања која финансира држава (на пример, у одлуци о допуштености у предмету *Neill и друџи њројив Велике Бриџаније*, број 56721/00, од 29. јануара 2002. године). Међутим, када национално законодавство предвиђа право на социјално давање засновано на систему доприноса, онда се, по оцени Европског суда, право произишло из плаћања доприноса фондовима осигурања може сматрати имовинским правом у смислу члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију (на пример: одлука о допуштености *Neill и друџи њројив Велике Бриџаније*, број 56721/00, од 29. јануара 2002. године). Према ставу Европског суда, ово право се, када је стечено, не може укинути или ускратити, али се може мењати висина давања, јер се давање кориснику из система социјалног осигурања не може тумачити као давање пензије у одређеном износу, те стога, евентуално смањивање износа давања не значи истовремено и смањивање достигнутог нивоа права. У складу са изнетим ставом је и пракса Европског суда за људска права, односно Европске комисије изражена кроз више одлука (предмети Јанковић против Хрватске, број 43440/98, одлука од 12. октобра 2000. године, *Müller њројив Аустрије*, број 5849/72, одлука од 1. октобра 1975. године, *Skórkiewicz њројив Пољске*, број 39860/98, одлука од 1. јуна 1999. године, *Domalewski њројив Пољске*, број 34610/97, одлука од 15. јуна 1999. године).

У одлуци донетој у предмету *Valkov и друџи њројив Бујарске*, бр. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 и 2041/05, од 25. октобра 2011. године, Европски суд за људска права је указао да члан 1. Протокола 1 не гарантује право на пензију у посебном износу, као такво. Међутим, ако је држава предвидела право на пензију као право, онда су створени имовински интереси и они потпадају под заштиту Европске конвенције. Следствено томе, ако таква пензија буде умањена или укинута, то може да преставља мешање у имовину које треба да буде оправдано од стране државе у складу са захтевима Европске конвенције. Европски суд за људска права је утврдио да је, у конкретном случају, ограничење за сврху имало легитиман циљ који је био у јавном интересу и да је ограничење давања очигледно за последицу имало уштеде у бугарском пензијском систему. У образложењу ове одлуке се даље, између осталог, наводи: да је Уставни суд (Бугарске), када је одлучивао о ограничењу, 1998. године, утврдио да оно одражава „захтеве социјалне правде“; да је поглед на социјална питања бугарског законодавства и правосуђа био разумно оправдан; да се, према студијама Светске банке и ОЕБС-а, пензијски системи различитих држава

разликују и да ограничење јавних пензија није јединствен бугарски феномен. Указујући да су неке државе предвиделе пензијске стопе које стриктно зависе од примања пре пензионисања, док у другима пензије имају мало или нимало везе са примањима пре пензионисања, Европски суд закључује да од домаћих власти зависи који систем ће се следити у којој земљи, јер су домаће власти боље позициониране него међународни суд да процене локалне потребе и услове.

И у својој најновијој пракси Европски суд за људска права је, у одлуци донетој 10. фебруара 2015. године, по предмету *Bélané Nagy* *упротив Мађарске*, број 53080/13, још једном поновио свој досадашњи став истичући да је тај суд прихватио могућност смањења права из социјалног осигурања у одређеним околностима. Европски суд је посебно указао на значај који протек времена може да има на правно постојање и карактер давања из социјалног осигурања. Ово важи и за измене прописа, које могу да буду усвојене као одговор на друштвене промене и развој погледа на категорије особа којима је потребна социјална помоћ и такође на еволуцију индивидуалних ситуација (видети одлуку *Wieczorek* *упротив Пољске*, број 18176/05, од 8. децембра 2009. године, став 67, са даљим референцама). Међутим, када је износ давања смањен или је оно прекинуто, ово може да представља мешање у имовину које захтева да буде оправдано (видети одлуке *Kjartan Ásmundsson* *упротив Исланда*, број 60669/00, од 12. октобра 2004. године, став 40. и *Rasmussen* *упротив Пољске*, број 38886/05, од 28. априла 2009. године, став 71). Основни услов да би мешање било сматрано сагласним са чланом 1. Протокола 1 јесте да оно треба да буде законито. Поред тога, свако мешање јавних власти у мирно уживање имовине може да буде оправдано само ако служи легитимном јавном (или општем) интересу.

Из наведеног произлази да, супротно схватањима иницијатора, не само Устав, већ ни Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, као ни Измењена Европска социјална повеља, не јемче право на пензијска давања у одређеном износу. Полазећи од изложеног, Уставни суд закључује да се не може *a priori* прихватити тврдња о неуставности привременог начина уређивања исплата пензија, током кога се претходно утврђене пензије које прелазе одређену висину исплаћују у умањеном износу. Но, како су, према ставу Европског суда, остваривањем права на пензију сагласно правилима националног законодавства, створени имовински интереси корисника пензије, такви интереси у случају да пензија буде умањена или укинута могу да представљају мешање у имовину појединца, што значи, са једне стране, да потпадају под заштиту права на имовину гарантованог Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и, на исти начин, зајемченог Уставом Републике Србије, и, са друге стране, да су оправдани само уколико су учињени у складу са захтевима из Европске конвенције. Уставни суд налази да се изнети став једнако односи како на трајно, тако и на привремено умањење пензијских давања, те да у конкретном случају треба испитати да ли оспорени Закон о привременом уређивању

начина исплата пензија испуњава стандарде Европског суда за људска права или представља недопуштено задирање у мирно уживање своје имовине.

Полазећи од одредбе члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, према којој 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, ограничења имовине, према становишту Европског суда за људска права, оправдана су под условима: 1) да су законита, тј. да су утврђена законом, јер се тако обезбеђује владавина права; 2) да су учињена ради постизања легитимног циља, односно у општем или јавном интересу, а приликом ограничавања одређених социјалних давања морају се узети у обзир економски и социјални чиниоци у датој држави; 3) да су пропорционална, што значи да се право појединца на мирно уживање имовине мора одмерити са општим интересом, односно са циљевима који се морају остварити ради општег добра, при чему се „пропорционалност неће остварити ако се појединцу у питању намеће прекомеран терет“.

С обзиром на то да су мере привременог умањења износа пензије која се исплаћује одређеним категоријама пензионера установљене законом, а не подзаконским актима извршне власти или општим актима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Уставни суд констатује да је задовољен први конвенцијски услов и да се оспореним Законом не доводи у питање начело владавине права из члана 3. Устава.

Други услов који треба да буде испуњен се односи на то да је ограничење имовине учињено ради постизања легитимног циља, односно у општем или јавном интересу. Испитујући испуњеност овог услова, Уставни суд је пошао од следећег: а) шта је основ стицања законом установљеног права на пензију; б) на којим принципима се заснива систем финансирања обавезног пензијског и инвалидског осигурања из кога проистиче остваривање права из обавезног пензијског осигурања; в) да ли постоји и који је конкретан циљ увођења прописане мере; г) из којих средстава се врши редовна месечна исплата пензија у Републици. У вези са овим, Уставни суд је утврдио следеће:

Према Закону о пензијском и инвалидском осигурању, право на пензију се у Републици Србији стиче на основу доприноса за обавезно пензијско (и инвалидско) осигурање које осигураник уплаћује током свог стажа осигурања. Друго, као што је на почетку детаљно изложено, финансирање обавезног пензијског и инвалидског осигурања које је уређено Законом о пензијском и инвалидском осигурању засновано је на тзв. Бизмарковом систему генерацијске солидарности чија је једна од основних карактеристика да се корисницима пензије не исплаћују средства која су они сами уплатили у виду доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, већ им се пензије исплаћују из доприноса које уплаћује актуелна радно активна генерација осигураника. Стога се право на пензију не остварује у висини која је одређена износом сопствених укупно уплаћених доприноса током стажа осигурања, већ су давања по основу оствареног права из пензијског осигурања јавноправног карактера и њихова висина, према законом прописаној



формули, непосредно зависи од раста или пада привреде, бруто друштвеног производа земље у датом тренутку (разлози економске и финансијске природе) и других објективних околности, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијских давања, демографских кретања, итд. Даље, циљ доношења оспореног Закона – очување финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији, изричито је наведен већ у одредби члана 1, а такође подробније изложен у посебном делу образложења Предлога Закона (потреба да се обезбеди финансијска одрживост пензијског система, а тиме и одрживост буџета Републике Србије и макроекономска стабилност земље). Коначно, иако са становишта Европског суда за људска права за оцену легитимности умањења пензијских давања није од значаја то да ли се њихова исплата врши и из средстава државног буџета или само из средстава уплаћених доприноса, Уставни суд је анализирао и структуру средстава из којих се врши месечна исплата пензија. Према подацима прибављеним од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Министарства финансија, средства доприноса уплаћених Републичком фонду, у периоду који обухвата више година уназад, нису довољна за исплату пензија у износу утврђеном у складу са Законом, због чега се директно из буџета Републике Србије на име дотација Републичком фонду обезбеђује око 45% од укупно потребних средстава за исплату пензија. Конкретно, у периоду од 2011. до 2014. године, учешће средстава буџета Републике Србије у исплати пензија износило је: у 2011. години 223.616.530.000,00 динара или 44,59%, у 2012. години 271.151.918.000,00 динара или 48,22%, у 2013. години 261.295.101.000,00 динара или 44,68% и у 2014. години 250.358.671.000,00 динара или 41,86%.

Ако се поред претходно изложеног, узме у обзир општепозната чињеница да се Република суочила са енормним буџетским дефицитом и да је смањење буџетског дефицита императивна обавеза ради очувања финансијске и макроекономске стабилности земље, јер у противном држава уопште не би била у могућности да финансира своје надлежности у појединим сегментима друштва, нити да дотира недостајућу, готово половину средстава за редовну исплату пензија, Уставни суд је стао на становиште да је, у конкретном случају, постојао легитимни циљ да се оспореним Законом одређеним категоријама пензионера пензије привремено исплаћују у умањеном износу. Оспореним Законом установљена мера има за последицу уштеду финансијских средстава чиме се, у јавном интересу, доприноси макроекономској стабилности, а исто тако омогућава финансирање других надлежности Републике које су од општег интереса за све грађане Србије, укључујући и пензионере којима се исплаћује умањени износ пензија, а посебно за социјално најугроженије категорије становништва које највише трпе последице економске кризе. Уставни суд је при томе имао у виду да је начело социјалне правде, које је, поред осталог, засновано на принципу солидарности, једно од основних начела на коме, сагласно члану 1. Устава, почива Република Србија. На крају, Суд налази да се оспореним законским решењима обезбеђује финансијска одрживост пензијског система као циљ



који је законодавац утврдио у члану 1. Закона, јер недостајућа средства за исплате утврђених пензија реално доводе у питање могућност њихове редовне исплате, а тиме и могућност да Република остварује своју Уставом утврђену обавезу да се стара о економској сигурности пензионера.

Из наведених разлога, Уставни суд оцењује да је у условима привредне кризе, која се одразила и на исплату пензија у чијем финансирању у значајном проценту учествује Република Србија, било нужно доношење оспореног Закона, да оспорене законске мере имају за циљ уштеде у пензијском систему које треба да обезбеде његову одрживост на дужи рок и да су као такве донете у општем и јавном интересу, што се може, по налажењу Уставног суда, оценити као легитиман циљ.

У погледу испуњености трећег услова који се односи на то да ли су мере прописане оспореним Законом сразмерне легитимном циљу, Уставни суд је, имао у виду чињеницу да су пензије до 25.000,00 динара изузете од умањења, те да се према одредбама чл. 2. и 3. Закона, осталим корисницима пензија износ пензије који се исплаћује умањује у различитим процентима у зависности од висине пензије, те да су умањењем више оптерећени корисници пензија чија је пензија одређена у складу са законом већа од 40.000,00 динара. Из наведеног, Уставни суд закључује да се прописаним начином умањења износа пензија превасходно водило рачуна о захтевима социјалне правде и социјалне сигурности пензионера са нижим пензијама. Са друге стране, Суд је имао у виду да је у питању мера привременог карактера. Када је реч о привремености уведене мере, коју иницијатори такође доводе у питање, Уставни суд указује да се закључак о томе да ли се ради о мери привременог карактера не изводи само из назива оспореног Закона, као што се то у иницијативама погрешно истиче, већ је потребно имати у виду одредбе члана 27е став 28. и члана 29. Закона о буџетском систему, којима је прописано, када је о пензијама реч, да принципи одговорног фискалног управљања налажу свођење расхода на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће пензија у БДП буде до 11% и да се повећање пензија може вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће пензија у БДП да буде до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће пензија у БДП након усклађивања не буде изнад наведених процената. С обзиром на то да су Законом о буџетском систему, којим се утврђују фискални принципи и правила за дугорочну одрживост фискалне политике, одређени услови чијим испуњавањем се стичу услови за престанак исплате пензија у умањеном износу (у целини или делимично), то је Уставни суд закључио да се привременост мере предвиђене оспореним Законом може утврдити на несумњив и објективан начин, а то је учешће пензија у бруто друштвеном производу до 11%. Из наведених разлога, Уставни суд налази да је мера привременог умањења исплате пензија предвиђена оспореним Законом, сразмерна легитимном циљу који се жели постићи и да законодавац прописивањем наведене мере није поступио на начин који доводи у питање поштовање и примену начела сразмерности у доприносу подмирењу трошкова јавних финансија.

Поводом питања намећу ли оспорена законска решења прекомеран терет за оне на које се односе, а с тим у вези и питања да ли је повређено начело о економској сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава, Уставни суд је, такође, имао у виду ставове Европског суда за људска права који се односе на то да ли висина пензије може да покрене питања на основу члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, према коме нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању. Уставни суд налази да је уставна обавеза законодавца из члана 70. став 2. Устава у непосредној корелацији са обезбеђивањем гаранција из члана 3. Европске конвенције, што конкретно значи да свеукупна нормативна решења, како она која се односе на остваривање права на пензију и висину пензије, али исто тако и она која се односе на друге погодности које се у правном систему обезбеђују корисницима пензија, буду усмерена на то да не дође до нарушавања менталног и физичког интегритета ове категорије становништва или до њихове деградације несагласне са људским достојанством. У том смислу, Уставни суд примећује да већ сама чињеница да су оспореним Законом од умањења приликом исплате изузети сви пензионери којима је утврђена висина пензије до 25.000,00 динара, а што представља готово двоструки износ тренутно најниже пензије у Републици, који према званичним статистичким подацима износи 10.394,00 динара код тзв. пољопривредних пензионера, а 13.221,89 динара код осталих пензионера, као и да је Законом предвиђено да се пензионерима чија је висина пензије утврђена у износу већем од 25.000,00 динара исплаћује износ од 25.000,00 динара иако би примена прописаног процента умањења довела до нижег износа, упућује на закључак да се оспорени Закон не би могао довести у везу са кршењем члана 70. став 2. Устава, а везано за гаранције садржане у члану 3. Европске конвенције. Ово посебно када се има у виду да је прописаним лимитом заштићен далеко највећи број пензионера у Републици Србији, (752.346 је пензионера бивших запослених), с обзиром на износе пензија утврђене у складу са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Са друге стране, износ који се приликом исплате умањује лицима чија је утврђена пензија између 25.000,00 и 40.000,00 динара, сагласно оспореним законским одредбама, креће се у распону од 0 до 3.300,00 динара. Прописаном мером јесу неспорно највише погођена лица чије су пензије веће од 40.000,00 динара, пошто се њима износ који се исплаћује умањује за додатних 25% у делу који прелази 40.000,00 динара. Када се, поред наведеног, има у виду и то да су важећим прописима (одговарајућим законима, подзаконским актима, општим актима јединица локалне самоуправе, односно надлежних фондова обавезног социјалног осигурања) пензионерима, без обзира на висину њихових примања, омогућене и неке друге погодности у области здравства, коришћења бања и лечилишта, коришћења јавног превоза, а које такође представљају део старања о економској сигурности пензионера, то, по налажењу Суда, оспореним Законом није доведено у питање начело из члана 70. став 2. Устава, нити исплата пензија у умањеном

износу представља такво умањење које се може сматрати, у смислу члана 3. Европске конвенције, као злостављање или „нарушавање менталног и физичког здравља“, односно „деградацију несагласну са људским достојанством“. Уставни суд закључује да наведена умањења свакако представљају значајан терет за кориснике пензија, али да тај терет, када се узму у обзир сви напред наведени чиниоци, а нарочито то да се значајнија умањења односе само на највише пензије, не представља прекомеран терет за лица на која се односи у смислу члана 3. Европске конвенције, као и да није доведено у питање начело економске сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава. *По налажењу Суда, оспорени Закон није у сујројиносии ни са одредбама члана 12. тач. 1. до 3. Измењене Евројске социјалне йовеље, јер управо привремене мере које су Законом предвиђене имају за циљ да обезбеде ефективно остваривање права на социјалну сигурност у мери у којој је то у датом тренутку могуће, а дугорочно да путем одржања пензијског система, обезбеде стварање услова за поступно унапређење и подизање тог система на виши ниво.*

Уставни суд је, иако на то није указивано у поднетим иницијативама, разматрао и питање да ли прописани различит проценат умањења износа пензија који се кориснику исплаћује применом овог закона у зависности од висине пензије која је утврђена применом Закона о пензијском и инвалидском осигурању, доводи до нарушавања законом установљеног система пензијског и инвалидског осигурања у Србији. Полазећи од претходно изнетих оцена, Уставни суд указује да је са уставноправног становишта једино од значаја да прописана мера не представља прекомеран терет за кориснике пензија. У том смислу и решења садржана у одредбама чл. 2. и 3. Закона не излазе изван оквира поља слободне процене законодавца на који начин ће постићи остварење Законом постављеног циља, са што мање негативних последица по лица на која се Закон примењује. Ово посебно, ако се има у виду да важећи систем пензијског осигурања, као што је претходно детаљно изложено, не почива на принципу да се висина пензије утврђује само зависно од укупног износа претходно уплаћених доприноса. Штавише, Уставни суд примећује да се у овом случају законодавац определио да прописаним мерама не задире у висину која је сваком кориснику утврђена сагласно одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, а што је само по себи искључило могућност да се циљ постигне умањењем вредности општег бода или неког другог законског елемента на основу кога се утврђује висина права из пензијског осигурања.

Разматрајући наводе подносилаца иницијатива да је начином исплате пензија утврђеним чл. 2. и 3. оспореног Закона, којим су корисници права на пензију различито третирани у зависности од висине пензије, повређено начело забране дискриминације утврђено одредбама члана 21. ст. 1. и 3. Устава, Уставни суд је пошао од заузетог становишта у својој досадашњој пракси по питању повреде овог уставног начела (Одлука Уставног суда ИУ-347/2005 од 22. јула 2010. године, објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 18/11). Према ставу Уставног суда, Уставом је

гарантована општа забрана дискриминације, па стога појам дискриминације треба схватити на начин на који је дефинисан у ставу 7. Општег коментара број 18 (37) Комитета за људска права Организације Уједињених нација, усвојеном 1989. године (dok. UN HRI/GEN71REV8, стр. 185–188), према коме термин „дискриминација“ означава било какво разликовање, искључивање, ограничавање или давање предности засноване на основама као што су раса, боја, пол, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или друштвено порекло, имовина, рођење или други статус, а који за циљ или последицу имају угрожавање или онемогућавање признавања, уживања или остваривања свих права и слобода свих људи под једнаким условима. Из наведене дефиниције произлази да се разликовање, које се може сматрати дискриминацијом, односи на неко лично својство или на неки статус. У конкретном случају, подносиоци иницијатива сматрају да је различита висина пензија која је прописана као критеријум од кога зависи да ли ће и у ком износу доћи до умањења исплате пензије, оно својство које оспорене законске одредбе чини дискриминаторним. Међутим, чак и када би се висина пензије довела у везу са разликовањем по основу имовине, Уставни суд наглашава да се при разматрању наведеног питања морају имати у виду и правна схватања Европског суда за људска права по питању кршења начела забране дискриминације из члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, према којима се право које проистиче из члана 14. Европске конвенције и односи се на уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом без икакве дискриминације, крши не само онда када државе уговорнице различито третирају лица која се нађу у аналогним ситуацијама, а да при томе за такво разликовање не наведу објективна и разумна оправдања, већ и онда када, без објективног и разумног оправдања, не третирају различито људе који се налазе у битно различитим ситуацијама. Полазећи од тога да су оспореним одредбама Закона корисници пензија различито третирани у зависности од утврђене висине пензија, те да су од примене прописане мере изузети пензионери са нижим пензијама (сви они чија пензија није већа од 25.000,00 динара), јер их је законодавац сврстао у категорију лица која не могу солидарно да дају допринос у превазилажењу негативних последица кризе, Уставни суд налази да сви корисници пензија имају исти правни статус, али да се управо у зависности од висине пензије коју су примали до доношења Закона, налазе у битно различитој (материјалној) ситуацији, те да постоји објективно и разумно оправдање да на различит начин сносе последице настале кризе и поднесу терет мера фискалне консолидације. Према томе, Уставни суд сматра да спорна мера која је заснована на начелу сразмерности не може да представља повреду начела забране дискриминације из члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, различито уређење права и обавеза ће се сматрати дискриминирајућим само ако прописано разликовање нема објективног и разумног оправдања, односно ако се тиме не остварује легитиман циљ или ако не постоји сразмерност између прописане законске мере и циља који се жели постићи, а што овде,

по схватању Уставног суда, није случај. Осим тога, Уставни суд указује да се наводи иницијатора да су оспореним Законом пензионери дискриминисани и у односу на запослене у јавном сектору чије су зараде веће од износа од 25.000 динара линеарно умањене за 10%, не могу довести у уставноправну везу са начелом забране дискриминације, управо из разлога што корисници пензија и запослени нису у истом правном статусу, нити је иста правна природа примања по основу пензије и примања по основу зараде, односно плате, те се зато ни законске мере које се предузимају према овим различитим субјектима не могу доводити у међусобну везу, без обзира на то што им је циљ (фискална консолидација јавних финансија) исти.

У поднетим иницијативама се у прилог тврдње о неуставности оспореног Закона истиче и то да је тиме што није предвиђено доношење појединачних аката о умањењу пензија лицима на које се Закон односи, повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава. Испитујући уставноправну утемељеност изнете тврдње, Уставни суд је пошао од Уставом утврђене садржине зајемченог права на правно средство. Одредбом члана 36. став 2. Устава свакоме је зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Дакле, смисао означеног уставног права је да свако има могућност да пред надлежним, пре свега другостепеним органом тражи преиспитивање законитости донете првостепене одлуке којом је одлучено о неком његовом праву или обавези. Уставни суд примећује да се наводи иницијатора заправо не би ни могли довести у везу са садржином права на правно средство, јер се и не односе на ускраћивање права на жалбу или друго правно средство против првостепеног појединачног акта, већ на недоношење самог првостепеног акта. Са друге стране, поставља се питање да ли у конкретном случају уопште има места доношењу појединачног, управног акта. Одговор на ово питање, по мишљењу Уставног суда, зависи од тога да ли се привременом исплатом за одређени проценат умањеног износа раније утврђене пензије одлучује о неком праву из пензијског осигурања корисника пензије. Пошто су, са једне стране, права сваког корисника сваке врсте пензија утврђена сагласно Закону о пензијском и инвалидском осигурању, о чему надлежни Фонд доноси решење против кога се може не само изјавити жалба, већ и водити управни спор пред судом, и пошто се, са друге стране, оспореним Законом не уређују нека нова или друга права из пензијског осигурања, већ је Законом предвиђено да ће се, у случајевима и на начин прописан тим законом, приликом исплате пензије износ чија је висина већ била утврђена Законом о пензијском и инвалидском осигурању процентуално умањити, то Уставни суд налази да се схватање иницијатора о потреби доношења посебних решења заснива на правно неутемељеном полазишту да се корисницима пензија оспореним Законом утврђују нова, другачија права из пензијског осигурања. У том смислу Уставни суд указује да се ова правна ситуација не би могла уподобити са доношењем решења о утврђивању права на пензију и одређивањем њене висине, већ са ситуацијом



када су се на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању били стекли услови за усклађивање пензија 1. априла и 1. октобра текуће године са кретањем потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци, према одредбама чл. 80. и 80а Закона. Пошто и ово усклађивање, које је фактички резултирало процентуалним увећањем пензије (при чему је теоријски могло довести и до њихових умањења уколико би дошло до пада цена), као и умањење из оспореног Закона, не представља одлучивање о новом праву или обавези, већ само математичку (рачунску) примену законских критеријума, то није било, нити је морало бити праћено доношењем посебног решења. Неоспорно, уколико би дошло до нетачног обрачуна износа умањене пензије у појединачном случају, такав случај би као и сваки други случај рачунске грешке могао бити исправљен упућивањем приговора обрачунској служби Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

На крају, с обзиром на то да се оспореним Законом не утврђује његово повратно дејство, да је Закон објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 116/14, од 27. октобра 2014. године, да је ступио на снагу наредног дана од дана објављивања, а да је његова примена, према члану 1. Закона, почела од исплате пензија за новембар 2014. године, што значи да се Закон примењује након ступања на снагу, за убудуће, на сва лица на која се односи, Уставни суд је закључио да су неосновани наводи подносилаца иницијатива да оспорени Закон има повратно дејство, супротно члану 197. став 1. Устава.

## VII

Полазећи од претходно детаљно извршене анализе одредаба оспореног Закона са становишта свих битних навода иницијатора, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14), па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), решио као у тачки 1. изреке.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона о привременом уређивању начина исплата пензија је одбацио, као у тачки 2. изреке, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Истовремено, Суд је одлучио да се ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.



*\* Поводом Решења ИУз-531/2014 од 23. септембра 2014. године судије Уставног суда Каширина Манојловић Андрић, др Оливера Вучић, др Боса Ненадић и др Драјан Стојановић издвојили су мишљења, која су објављена заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 88/15, са исправком издвојеног мишљења судије др Босе Ненадић објављеном у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 90/15, а која се објављују и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ У ПРЕДМЕТУ ИУз-531/2014

### I

Уставни суд је 23. септембра 2015. године донео Решење којим је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија, објављеног у „Службеном гласнику РС“, број 116/14 (у даљем тексту: Решење).

Решење је донето само три дана након што је у информативној емисији „Дневник 2“ РТС објављено да се Република Србија налази на 66. месту, од 96 земаља обухваћених истраживањем, у погледу економског и социјалног положаја пензионера. Међутим, ни овај нити други забрињавајући подаци о тешком положају пензионера у нашој земљи, као ни бројна озбиљна уставно-правна питања која су постављена у више десетина поднетих иницијатива, нису навели Уставни суд да донесе решење о покретању поступка за оцену уставности Закона о привременом уређивању начина исплата пензија (у даљем тексту: оспорени закон). Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима оспореног закона, те је предмет решио на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13). Према наведеној одредби Закона, Уставни суд решењем одбацује иницијативу кад нађе да је неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности или законитости. То значи, да у овом случају Суд није оцењивао уставност оспореног закона, већ само прихватљивост навода и разлога изнетих у иницијативама.

Сматрам да су значај оспореног закона и разлози због којих су иницијатори оспорили његову уставност, у највећој могућој мери оправдали потребу да Уставни суд донесе решење о покретању поступка за оцену уставности оспореног закона. Иако поднете иницијативе нису подстакле Суд на активизам у процесном смислу, сама оцена наводно неприхватљивих и неаргументованих навода иницијатора у образложењу Решења је резултирала заузимањем значајних правних ставова до којих се, у складу са природом уставносудског поступка, долази оценом спорних уставноправних питања

постављених у решењу о покретању поступка оцене уставности. Чињеница да Уставни суд није донео ово решење, била је један од разлога да издвојим мишљење у овом предмету.

## II

Основни разлог за писање овог издвојеног мишљења је, ипак, моје не-слагање са већином оцена и правних ставова Суда изложених у Решењу, поводом спорних питања истакнутих у иницијативама.

У више иницијатива је указано на то да су назив и садржина оспореног закона контрадикторни, јер у оспореном закону није наведен рок до када ће важити. Према своме називу, оспорени закон би требало да буде привремен. У оспореном закону је одређено од када почиње да се примењује – почев од исплата пензија за месец новембар 2014. године (члан 1) и да ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС“ (члан 6), али није одређено и до када ће се примењивати. Стога се, и по мом мишљењу, као и по мишљењу иницијатора, основано поставља питање да ли се оспорени закон може сматрати привременим, без обзира на његов назив. Наиме, када је закон донесен, објављен и ступио на снагу, он у принципу делује *pro futuro*, све до престанка. Ако време важења није одређено у самом закону прописивањем краја његове примене, онда закон, по правилу, престаје да важи укидањем од стране новог закона који регулише исту материју. У случају да у новом закону то изричито није наведено, важи правило *lex posteriori derogat legi priori*.

Уколико је привременост једно од битних обележја закона јер је истовремено и услов за предузимање интервентних мера државе у појединим областима друштвеног живота, као у овом случају, онда би привремено важење морало произлазити из садржине закона. Пример за то је Закон о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору („Службени гласник РС“, број 39/09), у коме је изричито стајало да ће се примењивати почев од исплате плате, односно зараде за месец мај 2009. године закључно са исплатом плате, односно зараде за месец децембар 2009. године. Када време важења привременог закона није експлицитно одређено, требало би да буде бар одредиво. Понекад се то чини описно, као нпр. у Закону о смањењу мировина одређених, односно остварених према посебним прописима о мировинском осигурању („Народне новине“, бр. 71/10, 130/11 и 157/13), који је донет у Републици Хрватској, а у коме је прописано да се смањење мировина и мировинских примања, односно додатака мировини примењује од 1. јануара 2014. године, а престаје се примењивати када реални раст бруто друштвеног производа у сваком од три претходна узастопна тромесечја износи најмање 2% у односу на исто тромесечје претходне календарске године и ако је дефицит државног буџета Републике Хрватске у истом раздобљу мањи од 3%. За разлику од наведених примера, време важења оспореног закона нити је одређено, нити се може одредити на основу његове садржине, па чак ни из садржине Предлога закона. Наиме, у образложењу Предлога закона

је наведено да је мера смањења пензија временски ограничена, као и да је уведена са циљем превладавања, односно отклањања штетних последица финансијске кризе, што значи да она егзистира у правном поретку Републике Србије само толико дуго док посебно важни разлози јавног интереса оправдавају њену примену.

Полазећи од наведеног, основано се поставља питање да ли се у погледу трајања и извесности норми оспорени закон може сматрати привременим. Подсећам да је Уставни суд у више својих одлука (нпр. IУз-27/2009, IУз-107/2011, IУз-299/2011 и IУз-920/2012), поводом квалитета законских норми, заузео став који гласи: „Да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу, тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве“.

Уставни суд је овом приликом закључио да се привременост мере предвиђене оспореним законом може утврдити „на несумњив и објективан начин“, а то је учешће пензија у бруто друштвеном производу до 11%, имајући у виду одредбе члана 27е ст. 28. и 29. Закона о буџетском систему, којима је прописано да принципи одговорности фискалног управљања налажу свођење расхода на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће пензија у БДП буде до 11% и да се повећање пензија може вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће пензија у БДП да буде до 11%. Сматрам да чак ни метод најширег системског тумачења закона не пружа довољно основа да се временско важење оспореног закона утврди из садржине норми Закона о буџетском систему које се односе на принципе одговорног фискалног управљања, утолико пре што се поменуто учешће пензија у БДП до 11% везује за могућност повећања, а не смањења пензија. На произвољност оцене Суда о временском важењу оспореног закона указују и свакодневне изјаве Владиних званичника, према којима ће повећање пензија уследити када се са тим сагласе представници Међународног монетарног фонда. Дакле, временско важење оспореног закона је неизвесно и непредвидиво. Оно није израз воље законодавца преточене у било коју законску норму, већ зависи од воље оних на чији захтев је оспорени закон донет, као услов за закључење и реализацију кредитних аранжмана са Републиком Србијом.

### III

Исто толико значајно и спорно је питање да ли се оспореним законом уређује начин исплате пензија, како то стоји у називу оспореног закона, или се ограничава обим коришћења пензија утврђених правоснажним решењима надлежног органа. У члану 1. оспореног закона је наведено да се овим законом уређује начин исплате пензија, али је одредбама чл. 2. и 3. утврђен начин обрачуна износа пензије која ће се исплаћивати корисницима пензија чија пензија прелази износ од 25.000 динара, односно 40.000 динара. Из садржине одредаба чл. 2. и 3. несумњиво произлази да се њима не прописује никакав нови начин исплате пензија, већ исплата умањених износа пензија, што је кључно за оцену сагласности оспореног закона са Уставом,

а о чему ће касније бити више речи у овом издвојеном мишљењу. Овакав закључак проистиче и из Предлога закона у коме се доношење предложеног закона одређује као прописивање једне посебне привремене мере смањења пензија, а затим наводи да је мера смањења пензија временски ограничена.

И поводом претходно наведеног спорног питања, подсетићу на пример закона којим је уређен начин исплате обавеза утврђених правоснажним судским одлукама. У ситуацији када држава, због економске кризе изазване првенствено међународним економским санкцијама наметнутим нашој земљи, није могла да обезбеди довољно средстава у буџету за исплату новчаних накнада досуђених применом одредаба Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредног земљишта, законодавац је 1998. године изменио тај закон додајући члан 12δ, којим је предвидео другачији начин исплате утврђених накнада. Наведеним чланом 12δ је, поред осталог, предвиђено да ће се у случају када је висину новчане накнаде утврдио надлежни суд, накнада исплатити у једнаким тромесечним ратама, у року од 10 година, почев од истека године дана од дана правоснажности судске одлуке, с тим што ће се на доспеле обавезе исплатити камата у висини раста цена на мало. Дакле, и у овом случају је законодавац имао могућност да умањи исплату накнаде, али он то није учинио већ је одредио нови начин исплате у ратама и, при томе, предвидео плаћање одговарајуће камате како досуђена накнада не би била обезвређена. Законодавац је тада сигурно имао у виду да потраживања утврђена правоснажним одлукама надлежних органа представљају имовину лица у чију корист су потраживања утврђена и да је институт правоснажности појединачних правних аката уведен како би се обезбедила правна сигурност, као један од елемената владавине права.

За разлику од претходно наведеног примера, законодавац је оспореним законом ограничио корисницима пензије право да им се пензија исплаћује у пуном износу утврђеном правоснажним решењима надлежног органа и у члану 4. оспореног закона утврдио да се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним. То значи да новчани износи за које су пензионерима умањене пензије у складу са чл. 2. и 3. оспореног закона, никада неће бити враћени.

#### IV

Уставни суд се о предмету и садржини оспореног закона изјаснио поводом навода иницијатора да се оспореним законом повређује начело јединства правног поретка из члана 4. Устава. Уставни суд је констатовао: да се одредбе оспореног закона не односе на врсте права из пензијског и инвалидског осигурања које су предвиђене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, на услове и начин стицања и остваривања тих права, нити на начин утврђивања њихове висине према одредбама чл. 61. до 73. тога закона; да се одредбама оспореног закона не задире у институте уређене

Законом о пензијском и инвалидском осигурању, нити у начин њиховог уређивања; да је предмет оспореног акта, у суштини, исплата пензије као новчаног давања које има јавноправни карактер; да се оспореним законом корисницима пензије не утврђује висина пензије, већ се прописује у којим случајевима и за колико ће исплата пензије бити умањена, због очувања финансијске одрживости пензијског система.

Сматрам да су све наведене констатације Суда спорне. Наиме, нема сумње да оспореним законом није уређен начин утврђивања висине пензија према одредбама чл. 61. до 73. Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Проблем је управо у томе што је оспореним законом прописано да ће пензије, чија је висина утврђена у складу са наведеним одредбама Закона, бити исплаћиване у мањем износу. С обзиром на то да се исплатом умањеног износа пензије ограничава обим њеног коришћења, а да је чланом 5. став 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописано да се права из пензијског и инвалидског осигурања стичу, остварују и користе под условима и на начин утврђен овим законом, крајње је спорна оцена Суда да се оспореним законом не задире у институте уређене Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Надаље, констатујући да је предмет оспореног закона исплата пензија, Суд је избегао да се изјасни да ли је то начин исплате пензија, како пише у називу оспореног закона, или обим исплате стечених пензија. Последњи закључак Суда наведен у претходном пасусу се може довести у питање и са логичког и са правног становишта. Јер, ако оспорени закон прописује за колико ће исплата пензија бити умањена, нелогично је тврдити да тиме није утврђена и њихова висина. Са правног становишта, спорно је то што се висина умањене пензије утврђује општим актом и примењује се *ex lege*, а не кроз измену решења којим је правоснажно утврђена висина пензије.

Иако се Уставни суд у образложењу Решења није експлицитно изјаснио о томе да ли је оспореним законом уређен начин исплате пензија, Суд је, као и предлагач Закона, ипак, на више места у Решењу констатовао да се оспореном законом умањују пензије. Али, да би одговорио на питање да ли стечене пензије могу бити умањене, Уставни суд је морао да се изјасни и о карактеру права на пензију.

## V

Уставни суд је у Решењу поновио свој раније заузети став да Устав грађанима гарантује пензијско осигурање, као вид социјалног осигурања, али да конкретна права из пензијског осигурања нису Уставом зајемчена права, већ је реч о правима која се установљавају законом. У образложењу Решења је наведено да законодавац има овлашћење да мења постојећа законска решења којима је уређено пензијско осигурање у Републици, при чему је ограничен, са једне стране, обавезом Републике да се стара о економској сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава, а са друге стране, општим уставним начелима и принципима, као и начелима Устава у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе.

Пошто је констатовао да Уставом није гарантовано право на пензију, Уставни суд је могућност смањења пензијских давања разматрао у контексту права на имовину гарантованог чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), ослањајући се на праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП). У Решењу је цитирано неколико ставова из одлука ЕСЉП, од којих су најзначајнији следећи: да, када национално законодавство предвиђа право на социјално давање засновано на систему доприноса, онда се право произашло из плаћања доприноса фондовима осигурања може сматрати имовинским правом; да се ово стечено право не може укинути или ускратити, али се може мењати висина давања, јер се давање кориснику из система социјалног осигурања не може тумачити као давање пензије у одређеном износу, те стога, евентуално смањење износа давања не значи истовремено и смањивање достигнутог нивоа права; да када је износ давања смањен или је оно прекинуто, ово може представљати мешање у имовину.

Полазећи од наведених ставова ЕСЉП, Уставни суд је у потпуности релативизовао право осигураника да пензију остваре у висини која је одређена износом сопствених укупно уплаћених доприноса током стажа осигурања, као и право лица која су стекла пензију да је уживају у висини утврђеној правоснажним решењима надлежног органа, са образложењем да су давања по основу оствареног права из пензијског осигурања јавно-правног карактера и да њихова висина непосредно зависи од раста или пада привреде, друштвеног производа земље у датом тренутку и других објективних околности, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијског давања, демографских кретања, итд. Другим речима, право осигураника да остваре пензију зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности, како је прописано чланом 5. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању – постаје илузија, а право да се мирно ужива у стеченој пензији одређене висине – постаје зависно од низа будућих неизвесних околности.

Претпостављам да би изречени ставови Уставног суда били сасвим другачији да их је Суд градио полазећи од одредаба Устава, а не ставова ЕСЉП. Наиме, ставови ЕСЉП који се наводе у Решењу настали су тумачењем права на имовину зајемченог чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. Како је у Решењу изречена тврдња да је право на имовину гарантовано Европском конвенцијом на исти начин зајемчено и Уставом Републике Србије, истичем да је ова тврдња само делимично тачна, јер постоји битна разлика у погледу могућности ограничења коришћења имовине. Према одредби члана 58. став 3. Устава, законом је могуће ограничити само начин коришћења имовине, али не и њену висину или обим, док је одредбом става 2. члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију дато право држави да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине, не везујући то



само за начин коришћења имовине. Отуда потичу ставови ЕСЉП из којих произлази да није несагласно са Европском конвенцијом да се законима држава чланица умањује висина или обим коришћења имовине, па и висина пензија и других права из социјалног осигурања, ако је то у складу са општим интересом.

Засаењен праксом ЕСЉП, Уставни суд није уочио, или није хтео да констатује, да се одредбом члана 58. став 3. Устава пружа већи степен заштите корисницима имовине од оног који пружа Европска конвенција, те да стога право на пензију, које несумњиво представља лично имовинско право, мора уживати заштиту у складу са највишим правним актом Републике Србије.

Уставни суд је морао имати у виду и то да се Европском конвенцијом уопште не јемче права из социјалног осигурања, за разлику од Устава Републике Србије који их гарантује. Обавеза Републике Србије да се стара о економској сигурности пензионера, утврђена у ставу 2. члана 70. Устава, није и не сме бити само пука декларација. Значење ове обавезе је требало тражити у домену начела социјалне правде и поштовања људских и мањинских права из члана 1. Устава, али и у вези са системом пензијског и инвалидског осигурања који је уређен законом на основу уставног налога из члана 70. став 1. Устава.

Уставни суд се у Решењу надугачко и нашироко бавио тзв. Бизмарковим системом пензијског осигурања, приписујући овом систему, који је настао пре више од 170 година, чак и одређивање висине пензије према формули која представља производ личних бодова и вредности општег бода, а која је уведена Законом о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године. Суд је, при томе, у потпуности занемарио суштину овог модела пензијског осигурања, који је уведен са циљем да се пензионерима, по основу уплаћених доприноса за пензијско осигурање за време периода запослености, обезбеди ниво прихода у старости који је у складу са оним што су претходно зарађивали. Систем обавезног пензијског осигурања треба да представља механизам одржања нивоа пензија у старости. Имајући у виду да из члана 70. став 1. Устава произлази да систем пензијског осигурања који се уређује законом мора да предвиди и обавезно пензијско осигурање као облик осигурања, држава има обавезу да у складу са ставом 2. наведеног члана Устава пензионерима обезбеди одређени ниво прихода на основу кога ће њихов стандард, у односу на период када су били запослени, бити очуван у највећој могућој мери. По мом мишљењу, старање о економској сигурности пензионера треба да се огледа у стварању таквог нормативног и финансијског оквира који ће, првенствено кроз усклађивање пензија, одржати ниво прихода у старости, а кроз јачање контролних механизма обезбедити редовну уплату доприноса за пензијско осигурање и онемогућити ненаменско коришћење тако прикупљених средстава. Сматрам да је смањење пензија стечених у складу са законом неспојиво са нашим системом обавезног пензијског и инвалидског осигурања, са обавезом државе да се стара о економској сигурности пензионера, као и са државном гаранцијом за обавезе Фонда за остваривање права по основу обавезног пензијског и

инвалидског осигурања, која је утврђена у члану 173. Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

## VI

Одредбама члана 20. Устава утврђени су услови под којима се људска и мањинска права могу ограничити. Ти услови су у највећој мери исти као услови које поставља ЕСЉП када примењује тзв. тест сразмерности (пропорционалности), али се у извесној мери и разликују. Управо та разлика је, по мом мишљењу, одлучујућа за разрешење овог уставног спора. Због чега се, ако ова разлика постоји, Уставни суд определио да ограничење права на мирно уживање пензије у одређеној висини цени у односу на услове који су производ праксе ЕСЉП, а не услове утврђене у члану 20. Устава? Одговор на ово питање налази се у првом услову теста сразмерности, а ако тај услов није испуњен, сматра се да ограничење права није допуштено и не приступа се испитивању осталих услова.

Према становишту ЕСЉП, први услов да би ограничење људског права било допуштено јесте да то ограничење буде установљено законом. У члану 20. став 1. Устава такође је утврђено да људска права могу бити ограничена законом, али само ако такво ограничење допушта Устав. Дакле, допуштено ограничења Уставом је додатни услов који, по природи ствари, не познаје пракса ЕСЉП. У конкретном случају, смањење висине пензија је установљено оспореним законом, а не подзаконским актима извршне власти или актима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, те је тако испуњен први услов теста сразмерности који је установио ЕСЉП. Али, смањење висине стечене пензије није допуштено Уставом јер се, сагласно одредби члана 58. став 3. Устава, законом може ограничити само начин коришћења имовине, али не и њена висина или њен обим.

Сматрам да су за наведену непремостиву уставну препреку у ограничењу имовинских права морали знати и законодавац и Уставни суд. Отуда у називу оспореног закона егзистира „начин исплате пензија“, иако се овим законом не уређује начин исплате већ исплата умањених пензија, па отуд и позивање Уставног суда на праксу ЕСЉП, а не на одредбе Устава. Дакле, законодавац је ограничење једног личног имовинског права чије мирно уживање јемчи члан 58. став 1. Устава покушао да оправда називом оспореног закона, а Уставни суд праксом ЕСЉП. Повиновање Уставу, као нужна претпоставка владавине права, овом приликом је изостало.

## VII

Модел обавезног пензијског и инвалидског осигурања који у нашој земљи постоји деценијама, већ дуго се, на различите начине, урушава, што за последицу има како правну несигурност осигураника који живе у оправданом страху да ли ће и поред плаћања доприноса стећи пензију и у ком износу, тако и несигурност пензионера који брину да ли ће стечену пензију уживати у утврђеном износу. На све тежи положај и осигураника и корисника пензија су утицали бројни чиниоци и околности, од којих набрајам само неке:

својевремено препуни Републички фонд пензијског и инвалидског осигурања је испражњен ненаменским трошењем средстава, за шта одговорност сноси држава; средства за исплату пензија се стога више не могу обезбедити из новца који је био акумулиран у Фонду, већ текућим финансирањем из доприноса и Буџета; због пада запослености прилив доприноса је све мањи, а због економске кризе све је већи проблем да се у Буџету обезбеде недостајућа средства за пензије; због неуспеле приватизације друштвених предузећа многи запослени су изгубили радна места и били принуђени да оду у пензију пре него што су испунили услове за пуну пензију, што је имало за последицу утврђивање умањеног износа пензије; преласком на тзв. бодовни систем обрачуна пензија за цео стаж осигурања, уместо за 10 најповољнијих година, износ пензије која је стечена после 2003. године је смањен у односу на оне кориснике који су пензију стекли по ранијим прописима; модел усклађивања пензија који је примењиван до доношења оспореног закона и који је требало да обезбеди одржање прихода у старости је неповољнији у односу на већину европских земаља, на шта указују индикатори хипотетичке стопе замене која је стандардна и најчешће коришћена мера одржања релативног животног стандарда пензионера; све већи број пензионера издржава неког од радно способних чланова породице који нема запослење итд.

Осим изложеног, чини ми се да постоји латентни притисак да се у земљама у којима је систем обавезног пензијског осигурања основни облик овог осигурања, постојећи модел осигурања замени тзв. Беверицовим моделом. За разлику од тзв. Бизмарковог модела пензијског осигурања чији је циљ одржавање стандарда пензионера приближног оном који су имали док су били запослени, циљ Беверицовог модела је смањење сиромаштва пензионера које се постиже кроз осигурање у приватним пензијским фондovima. Средства уплаћена у приватне пензијске фондове могу бити коришћена не само у циљу увећања ниских пензија које обезбеђује држава, него и за инвестиције и финансијске трансакције, како налаже логика либералног капитализма. Да би се то постигло, треба доказати да је постојећи систем обавезног пензијског осигурања неодржив или, пак, одржив, али само уз велике жртве које треба да поднесу управо пензионери.

У наведеним околностима, пензионери не смеју бити додатно кажњени смањењем пензија због недостатка новчаних средстава у Фонду и Буџету, које нису скривили. Сматрам да у нормативном оквиру који су створили важећи Устав и Закон о пензијском и инвалидском осигурању, циљ да се очува финансијска одрживост пензијског система у Републици Србији, утврђен у члану 1. оспореног закона, није могао нити смео бити оствариван смањењем пензија. Да је Уставни суд наводе из поднетих иницијатива о недопуштености мере смањења пензија оспореним законом ценито у односу на одредбе Устава, налазим да би дошао до истог закључка, и да би то довело до другачије одлуке у овом уставносудском предмету.

Судија Уставног суда  
Катарина Манојловић Андрић

**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**  
**у односу на Решење Уставног суда**  
**IУз-531/2014. од 23. септембра 2015. године**

„Јер политички суд би морао да цени не уставност закона него њихову политичку целисходност. Али 'суд' који би ценио целисходност закона, не би уопште био суд него политички орган. Посао суда, па и уставног, састоји се једино у оцени је ли односни акт сагласан с одређеном правном нормом, одн. другим правним актом и ништа више. Може дотичан закон бити политички најцелисходнији, и зато судска одлука о његовом поништењу због неуставности политички најцелисходнија, па ипак је суд дужан да га поништи ако сматра да је неуставан“.

Радомир Лукић о појму уставног судства

На седници одржаној 9. октобра 2015. године Уставни суд је донео Решење којим је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, бр. 116/14), као и захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног Закона из тачке 1.

Како сам оваквој одлуци Уставног суда ускратила свој глас, залажући се за сасвим супротно поступање Уставног суда које би, по моме суду, било нужно окончано потпуно другачијом одлуком, у издвојеном мишљењу које прилажем покушаћу да покажем те тачке неслагања између ставова за које сам се залагала и оних за које се определила већина судија.

Мали, али неопходан осврт на прошлост,  
или,  
зашто није било јавне расправе

Подсетићу да је на седници од 9. јула 2009. године Уставни суд донео Решење којим није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1 Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08) и којим је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона из тачке 1.

Овим Решењем отпочела је свој дуг и сасвим неуобичајен уставносудски живот позната правосудна реформа. У десетинама иницијатива поднетих Уставном суду њихови подносиоци су оспоравали уставност наведеног Закона о судијама покушавајући да докажу да је прекршен важећи Устав и да ће примена оваквих законских решења довести до масовних кршења

права ујемчених тим истим Уставом. Без обзира на важност Закона који је оспораван, на важност питања која су њиме била уређена – питања положаја судија и тиме интегритета судске власти и независног статуса органа који је врше и судија који је обављају (а изабрани су легално, по Уставом и одговарајућим законима прописаној процедури које су важиле у време обављања избора), без обзира на начело сталности судијске функције (гарантовано одредбама члана 101. став 1. Устава Републике Србије од 1990. године који је био на снази у време њиховог избора, као и чланом 146. став 1. важећег Устава), без обзира на белодани материјални уставни континуитет и, по овом питању, очуван неизмењени уставни идентитет успостављен решењима Устава од 1990, Уставни суд је одлучио да ово спорно уставноправно питање оконча без покретања поступка и мериторног решавања, не прихватањем поднетих иницијатива и одбацивањем наведеног захтева.

Поступајући у овој спорној уставноправној ствари Уставни суд се није одлучио за заказивање и вођење јавне расправе. Како је то „процесна радња која се састоји од излагања аргумената и чињеница битних за решавање стања ствари“ (Ратко Марковић), њоме се ствара прилика за јавно сучељавање аргумената двеју страна које о овој ствари другачије мисле – доносиоца Закона и подносилаца иницијатива, као и јавно саопштавање ставова стручњака који би својим познавањем теорије и праксе везано за предмет нормативне контроле и на овај начин допринели разрешавању спора и доношењу неупитне одлуке. Због наведеног значаја јавне расправе, по већинском ставу наше теорије, ову процесну радњу „не би требало маргинализовати на рачун начела процесне економије и потребе за растерећењем Уставног суда“ (Драган Стојановић). Према Закону о Уставном суду, јавна расправа је у основној надлежности Уставног суда (нормативној контроли) правило, а може се одржати и у другим случајевима када Уставни суд оцени да је одржавање јавне расправе потребно, а нарочито кад се ради о сложеном уставноправном питању, или кад се постави питање уставности или законитости о коме не постоји став Уставног суда. Уставни суд може донети одлуку да се у поступку оцењивања уставности и законитости јавна расправа не одржи 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.

Очигледно да је Уставни суд сматрао да је „ствар довољно разјашњена“, те може одлучити и без одржавања јавне расправе. Потпуно супротан став овом ставу Уставног суда изнела сам у Издвојеном мишљењу приложеном овој Одлуци из 2009. године. Наиме, сматрала сам да се у овој ствари безусловно наметало питање: није ли та масовна запитаност науке и струке над оспореним правним решењима (којом је јавност била преплављена), бар од такве важности да је могла, а по мени и неизоставно требала, да изазове наше опредељење да се ово питање расправи и, после исцрпне и свеобухватне расправе, која је, по мени, такође морала бити јавна, одлучи? Односно, да ли су правна решења, која поднете иницијативе стављајући их

пред овај Суд оспоравају, доиста тако правно перфектна, тако очигледно међусобно усаглашена, да не побуђују потребу за студиознијим бављењем где би се у покренутом поступку свако од питања из овог сета норми подробно расправило и након тога о свему одлучило? (О. В, Издвојено мишљење у предмету УЗ-43/2009, „Службени гласник РС“, број 65/09).

Слично, по истом обрасцу, поступио је Уставни суд и у овом предмету. Разлика, бар суштинских, у оспоравању ових законских решења, по мени, нема. Сличност се може наћи и у огромном друштвеном интересу који је настао за оспорена законска решења, као и за поступање Уставног суда које се очекивало. Огромна је сличност и по питању ставова који су се могли чути од стручњака из науке или праксе, а масовност оних који су погођени овим решењима још је шира. Једнаког значаја била је и прилика која се пружала Уставном суду да се овим спорним питањем бави јавно, у сваком могућем сегменту свог јавног деловања који му дозвољавају Устав и Закон о Уставном суду, или бар у мери у којој су му од стране ових прописа наложени. Никако другачије, по мени, није ни могао а ни смео да одреагује Уставни суд јер, „судство не зависи само од добрих закона и добрих правних принципа, већ зависи и од процедура, правног система и правне културе, као и од положаја суда и судија, а правда не само да мора бити задовољена, већ се мора видети да је она задовољена“ (Томас Флајнер). Да је Уставни суд одржао јавну расправу, што је, по моме разумевању ствари, морао учинити одлучујући у овом предмету, да су изложена и размотрена гледишта науке, струке, и практична решења тешко да би исход могао бити – одбацивање поднетих иницијатива.

Које су слабости донете одлуке и образложења које је прати

**Општи утисак** – Најпре, након „обичног“, информативног и „нестручног“ читања образложења које прати донето Решење Уставног суда уочава се суштинска подударност са текстом образложења Предлога оспореног Закона и начина образложења разлога за његово доношење. И више од тога, по моме суду, стиче се скоро непогрешив утисак да је Суд своје образложење саставио као детаљнију разраду образложења које је саставио доносилац оспореног Закона, сам законодавац. Намеће се закључак да је Уставни суд, разматрајући поднете иницијативе и у њима садржане наводе њихових подносилаца, полазио од навода доносиоца оспореног Закона и од контекста у коме је законодавац сагледавао целисходност законских решења која је предлагао и за која се залагао. Тако се Уставни суд нашао у непримереној улози садејственика законодавног деловања, бавећи се једнако као и законодавац, разлозима који правдају овакво нормативно решење и навођењем друштвених (не)прилика и насталих околности чије постојање и природа налажу доношење оваквих законских решења.

Није спорно да законодавац и уставни суд једне земље морају суштински бити компатибилни у своје поступању, свако у домену својих уставом успостављених надлежности, у смислу циља коме теже. Ово из једноставног



разлога што их на такво деловање обавезује устав који је на снази. Истовремено законодавну и уставносудску власт повезује идентитет важећег устава, највише рангираног права, који оба ова органа морају поштовати, коме оба ова органа „служе“ и својим актима и радњама потврђују да поступају сагласно највишем правном акту правног система. То потврђује став да је уставни суд данас уставни орган, „који, заједно са осталим уставним органима учествује у изградњи уставног поретка“ (Михаило Стојановић). Дакле, рад оба ова органа мора бити уставан како у погледу предузетих процедура, тако и у погледу предузетих радњи и донетих аката. Само што је уставом уређен њихов међусобни однос на начин да је уставном правосуђу опредељена улога заштитника устава која се успоставља у односу на све органе у систему власти једне државе, па тако и на законодавни орган, који је у јединственом систему контроле деловања као и свака друга власт у држави. Другим речима, уставни суд је у позицији да цени да ли је актима и радњама предузетим од стране законодавног органа прекршен устав који је на снази и који, зато, мора бити поштован, и да ли су нарушена људска права која су тим уставом гарантована. Зато уставни суд мора, вршећи уставну функцију заштитника уставности и законитости важећег устава и њиме ујемчених људских права, исказивати потребну и, зависно од околности случаја, нужну критичност у односу на акте свих других органа, ценећи њихов однос са релевантним нормама садржаним у уставу и, на основу остварених резултата, изрицати санкције за поступања противна уставу, које се састоје у укидању неуставних аката.

Поступањем примењеним у случају оспоравања Закона чија је оцена вршена, по моме суду, Уставни суд се најмање бавио одговором на основно правно питање да ли је оспорени Закон о привременом уређивању начина исплата пензија сагласан Уставу или је неуставан, те га треба касирати и онемогућити даље важење норми које су у њему садржане, зато што се противе Уставу. У много већој мери, Уставни суд се бавио питањем целисходности доношења овог Закона и образлагањем оправдања за његово доношење. Тако Уставни суд, само примера ради, оцењује „да је у условима привредне кризе, која се одразила и на исплату пензија, у чијем финансирању у значајном проценту учествује Република Србија, било нужно доношење оспореног Закона, да оспорене законске мере имају за циљ уштеде у пензијском систему које треба да обезбеде његову одрживост на дужи рок и да су као такве донете у општем и јавном интересу, што се може, по налажењу Уставног суда, оценити као легитиман циљ“. Оцењујући доношење оваквог Закона нужним, Уставни суд не решава питање његове сагласности са Уставом, те се, опредељујући се за овакво резонување бави политичким, а не правним одговором који је од њега тражен.

Оваквим односом према поднетим иницијативама, и стотинама хиљада грађана који су му се преко њих обратили, Уставни суд се, не по први пут, определио за лојалност доносиоцу оспореног Закона а не самом Уставу као мерилу свога пресуђења. Сигурно да није лако изрећи овакав суд, али никако није лако ни упорно, а безуспешно, чинити покушаје да се издејствује одлука Суда којом би се поступак покренуо.

**Примери појединих слабости** – По моме суду, образложење које прати Решење којим су одбачене иницијативе којима је оспорен Закон о привременом уређивању начина исплата пензија, пати од бројних слабости које, укупно узете, отварају могућност доношење закључка да Уставни суд није успешно доказао свој генерални став да наводи изнети у поднетим иницијативама нису не само доказали неуставност оспорених одредби наведеног Закона, већ да нису имали ни толико основа да се Суд определи за доношење решења о покретању поступка. Суштински, Уставни суд се определио за средње решење, одбацујући поднете иницијативе уз мериторна образлагања разлога одбацивања. Није то реткост у поступању Суда, али свакако да отвара увек исто питање: како тако „незасновани“ аргументи садржани у поднетим иницијативама отварају тако много простора за судско разматрање и образлагање? Није ли код неоснованог обраћања уставним судовима потреба за опширним образложењима сасвим неупутна, јер заснованост иницијатива, односно аргумената који су у њима изнети, узрокује и опсежност судијског бављења како би се дали ваљани и утемељени одговори. Овако се изрека „не слаже“ са образложењем, јер се троши сувише судских ресурса и судијских знања како би се освртало на слабашне аргументе подносилаца иницијатива. И ово води закључку да аргументи подносилаца иницијатива нису били без основа и значаја за питање правне усклађености и поступања које је сагласно Уставу, само је Уставни суд кренуо путем разумевања друштвених прилика у којима се посеже за оваквим нормативним решењима и, руководећи се тим друштвеним (не)приликама, као одлучним принципом сагледавања спорне ствари, уложио напор да сматрајући назначени друштвени интерес приоритетом њему подреди правну страну целог спора. По моме суду, за уставно судство сасвим непримерен и Уставу супротан начин поступања. Ово питање, питање смањења пензија, сигурно има и своју економску и своју политичку димензију, али уставносудска дужност и уставна надлежност само је правна димензија овога спора и Уставни суд је морао њоме да се бави и на основу истраженог пресуди.

Ја се у издвојеном мишљењу нећу бавити оним што је Уставни суд требало да изрекне у својој мериторној одлуци. Неизвесно је до којих би закључака довела исцрпна анализа оспореног Закона да се Суд у такву анализу упустио. Ипак, на основу онога што је речено у образложењу Решења које је Суд донео могуће је рећи следеће:

1. Уставни суд није оповргао тврдње подносилаца иницијатива да оспорени Закон није привремен. Односно, да је он такав само по своме називу. Ниједно друго својство, а ово које је поменуто није ни својство, већ пука употреба речи у називу које немају суштинско покриће, није могуће доказати јер се примена овога Закона, његово трајање, не везују за неки унапред утврђени рок чије је наступање извесно, унапред одређено и проверљиво. Наступање околности која се узима као истек важења овога Закона се не може предвидети, гарантовати и обезбедити. Доносилац закона се може трудити да учини све како би до такве околности дошло, али то не зависи само од његових залагања, знања и хтења, те није властан да тако нешто обећа,

још мање да такву околност назове роком важења „привременог“ прописа који доноси. Дакле, до када ће важити овај Закон се не зна, што значи да он није привремен, бар не у већој мери од сваког другог закона који пре или касније бива обеснажен доношењем новог закона. Уставни суд није нашао за сходно ни да се осврне на случајну грешку, омашку, која се такође нашла у називу Закона – Закон о уређењу начина исплате пензија. Начин исплате пензија је уређен и то једним другим Законом, како су правилно подносиоци иницијатива и истакли, а овим оспореним Законом уређено је смањење пензија по једном моделу за који се определио законодавац. Дакле, нити је реч о привременом Закону, нити је у питању уређење начина исплате пензија. Није било препрека да Уставни суд дође до једноставног закључка да је у питању смањење пензија уведено овим Законом на неизвесно дуг период.

2. Уставни суд се није осврнуо ни на оцену дату у образложењу предлагача Закона да се не ради о „редовној“ ситуацији, већ о „једној посебној нередовној ситуацији“, последица које је и доношење оваквих законских решења којима су смањене пензије грађана. Пропуштајући да, позивањем на Устав образложи које су то по Уставу „нередовне“ ситуације и која средства стоје у таквим ситуацијама на располагању државним органима, Уставни суд је избегао да закључи да ситуација финансијске кризе ових размера није са уставноправног гледишта нередовна ситуација, те се предузимања која се њоме правдају не смеју вршити. Прецизно одређење нередовних или ванредних прилика, јасно елиминише могућност другачијег поступања органа власти које би се правдало нередовним стањима. Огроман потенцијал опасног поступања лежи у произвољним и слободним тумачењима прилика које се сматрају изузецима од редовних стања, те се у њима могу предузимати нека ограничења ујемчених људских права, што би Уставни суд морао истицати на првом месту и без изузетка. Брижљива посвећеност аргументима изнетим у образложењу које прати донети Закон овде је изостала, па је тако изостала и критика од стране Суда на правдања која нису у складу са важећим Уставом.

3. Уставни суд се није са довољно пажње понео према наводима иницијатора да је доношењем оспореног Закона дошло до кршења начела владавине права и јединства правног поретка. Наиме, Уставни суд је констатовао да се одредбе оспореног Закона не односе на врсте права из пензијског и инвалидског осигурања које су предвиђене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, на услове и начин стицања и остваривања тих права, нити на начин утврђивања њихове висине према одредбама чл. 61. до 73. тога закона. Овим (оспореним) Законом се, како тврди Суд, само уређује смањење утврђених износа пензија по „формули“ која је у том Закону изворно прописана. Тешко је прихватити овакав став Уставног суда по коме је могуће и оправдљиво поступање законодавца који једним законом утврђује, сагласно унапред прописаним условима остваривање одређених права, а онда, другим законом мења ефекте који проистичу из тако, законом, већ утврђених параметара. Стални напор Уставног суда да докаже како је у Србији гарантовано само право на пензију, а не и пензија у одређеном износу,

морао је да резултира јасним образложењем – како је то право на пензију одвојено и независно, од износа те пензије, како је могуће да се то право претвори у пуко, голо право, које није основ одређеног износа остварене пензије и који представља потврду остварења тог права, његову суштину. Оваквим приступом Уставни суд је „легализовао“ законодавчева поступања да увек, када процени да је то целисходно, водећи „законодавну политику“ (за шта је неспорно надлежан, али увек и само у оквирима важећег Устава као највише рангираног права у држави) донесе нови закон којим ће решења из важећих закона којима се уређује иста област или истоветна питања уредити на други начин, успостављајући правна стања која више одговарају новонасталим приликама, али уносећи и правну несигурност, неизвесност и кршећи, наравно, начело владавине права и јединства правног поретка.

4. Уставни суд је на неодговарајући начин објаснио суштину и значај начела социјалне правде. Да ли се начело социјалне правде обезбеђује захватањем у сферу социјалних давања? Да ли се социјална правда постиже „разумним“ узимањем од оних који имају мало, у сваком случају недовољно, уз оцену да их та узимања неће довести (или их нису довела) у стање деградације несагласне са људским достојанством или да оваква нормативна решења неће довести до нарушавања њиховог менталног и физичког интегритета? Како је Уставни суд оценио, да је законодавац правилно проценио да предложена формула умањења пензија гарантује пензионерима погођеним овим решењима да ће сачувати ментално здравље и физички интегритет, и да се неће осетити деградираним у мери која се може сматрати несагласном са људским достојанством? Када се већ запутио путем социјалних и политичких анализа, а сасвим овлаш путем правних разматрања, Уставни суд је морао ценити ове стандарде узимајући у обзир цену потрошачке корпе, степен незапослености младих које родитељи пензионери издржавају или помажу, однос трошкова живота у Србији са трошковима живота у европским земљама и с тим у вези износива пензија у тим земљама и износом од две стотине евра колико је „заштићена“ пензија у Србији данас, након ступања на снагу овог Закона који је оспорен. Сигурно да Суд није требало да се бави овим и оваквим истраживањима. Али је исто тако сигурно да у таквим чињеницама није требало да тражи решења за своје закључке и оцене. Једини излаз, тај прави пут уставносудског поступања, била је свестрана и доследна анализа уставних норми у којима је требало тражити и наћи одговор на запитаност у погледу уставности овог Закона.

5. Уставни суд се више бавио подсећањем на карактеристике и смисао „Бизмарковог модела“ него нормама важећег Устава. Тако се модел осмишљен пре више од једног столећа јавио као референтнија ставка у уставносудским анализама од самога Устава. Помињући Бизмарка и његово достигнуће, неколико пута, увек изнова када се то учини згодним, Уставни суд је засенио снагу јасних уставних решења садржаних у члановима 58. став 1, којим се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и 70. да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера.

Релативизујући чињеницу да је пензија неспорно радом стечена имовина, а да је уставотворац у потпуности препустио законодавцу уређење питања пензија, сматрајући да је уставна обавеза Републике Србије да се стара о економској сигурности пензионера само норма без конкретног садржаја, Уставни суд је омогућио себи да ово питање скрајне са нивоа уставних обезбеђења на ниво законодавчеве слободе и тако релативизује, умањи и суштински угрози сваку сигурност пензионера у погледу висина пензија које су стекли радом и по важећим законима.

Уставни суд је оваквим односом према питању смањења пензија успоставио легалну и легитимну могућност власти да увек када то нађу друштвено оправданим, из разлога економски рђавих прилика које су наступиле, посегну за средствима из законито зарађених пензија и тако, по некој формули која ће одговарати тадањем тренутку, спроводећи начело социјалне правде, остварују назначени друштвени интерес као легитимни циљ.

Без обзира на Бизмарка и модел који носи његово име, остаје као непобитна чињеница да су грађани поступајући по важећим законима део зарађених средстава издвајали за фондове у износима које је држава прописивала, по динамици која је тражена, без могућности да као „страна уговорница“ учествују у креирању тих услова. Они су своја средства поверавали држави која је имала улогу повериоца и која је ту улогу морала савесно да извршава. За грађане који су остварили своје пензије сразмерно уложеном у времену док су били радно активни, није од важности питање ко је крив за несавесно старање о тако улаганим средствима. Грађанима је важно да у држави владавине права и правне и социјалне сигурности имају вере да ће поверење у државу бити одржива категорија, и да држава, као моћна снага која располаже могућношћу прописивања правних правила која обавезују све, неће неким новим законом, на другачији начин, уредити једно овако важно животно питање умањујући раније дате гаранције и њима успостављене стандарде.

### Уместо краја

Како се већина судија чијим је гласовима исходована оваква одлука Уставног суда определила за одбацивање поднетих иницијатива, уставни спор суштински није добио свој коначни исход и одлуку која би значила мериторно пресуђење. Оспоравање овога Закона тако је могуће и надаље, са исходом који се, формалноправно не би смео сматрати извесним, јер се Суд у овом свом поступању бавио оценом навода у поднетим иницијативама. То значи да иницијативе које би у будућности биле поднете, а садржале би убедљивију аргументацију и боља образложења уочене неуставности појединих одредби овог Закона, могу рачунати на успех и бити покретач новог поступања Суда. Тешко је, додуше, очекивати да би се то стварно могло и догодити, јер је Суд у образложењу Решења којим су иницијативе одбачене ипак извршио оцену оспорених законских одредби и тако изнео своје ставове у вези са оспореним законским решењима поводом аргумената подносилаца



иницијатива. Оправдано је очекивати да би се Уставни суд позвао на те ставове у случају подношења нових иницијатива на оспорени Закон о којима је решавао у овом спору. То се од Суда у великој мери и очекује, како би његово поступање било доследно и уједначено. Међутим, околности важења правних норми се мењају, право се простире у времену, а време је подложно променама, што у уставном правосуђу отвара могућности другачијег сагледавања одређених правних решења управо узимањем у обзир услова у којима се она примењују. Дакле, понављању поступка нема места само у случају када Уставни суд донесе утврђујућу одлуку, јер су одлуке уставних судова коначне, против њих се не може изјавити никакав правни лек и тако донете одлуке сматрају се пресуђеном ствари (*res iudicata*). Све речено упућује на став да је тешко закључивати о даљој судбини овог уставносудског спора. Прилика јесте пропуштена, али није у потпуности ни исцрпљена, јер важност питања може, по мени и треба, да произведе нова залагања која би можда Суд убедила да се ово питање мора отворити, спровести поступак у свим Уставом и законом могућим сегментима и мериторно одлучити. Можда не због овога данас, јер се решења најављују, али свакако због будућности и скоро бланко дате дозволе од стране Уставног суда која јесте стална претња сигурности пензионера у Србији.

Проф. др Оливера Вучић,  
судија Уставног суда Републике Србије

**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**  
**судије др Босе Ненадић**  
**на Решење Уставног суда**  
**у предмету ИУз-531/2014**

Уставни суд је Решењем у предмету ИУз-531/2014 од 23. септембра 2015. године, одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, број 116/2014).

Овакву одлуку Суда нисам подржала, како због њене изреке, тако и због њеног образложења. Одлуком о одбацивању иницијатива и начином поступања у овом предмету, Суд је сам себе лишио прилике да мериторно размотри један изузетно важан уставносудски спор у домену заштите људских права.

Суд је понудио релативно обимно образложење за одлуку о одбацивању. Међутим, и најопштији увид у текст образложења Решења, показује да одлука пати од непотпуних и неодлучних, па и упитних оцена и констатација Суда о неким спорним уставноправним питањима. По мом мишљењу, у доношењу и припреми ове одлуке Суд није испољио своју стваралачку снагу, нити је обезбедио потребно време и неопходну процедуру и претпоставке за продубљено бављење спорним питањима и остваривање зајамчених права из



области социјалне заштите у време економско-финансијске кризе у земљи. Укратко, и са овом одлуком Суда наставља се пракса позитивистичког приступа, па и текстуализма.

Ово издвојено мишљење сматрам прилогом мом залагању да Уставни суд у својој пракси не избегава фазу покретања поступка, јавне расправе и мериторна одлучивања о спорним уставноправним питањима.

## I

Уставни спор у предмету IУз-531/2014 је по својој сложености био такав да је захтевао продубљено и садржинско бављење покренутим спорним уставноправним питањима, али и посебно сагледавање других изузетно важних питања за остваривање уставносудске контроле уопште у време друштвених криза, као што су питања: шта све подразумева уставна обавеза државе Србије да се стара о економској сигурности пензионера; где је граница мешања државе у законито оствареном праву на пензију; има ли уставне могућности за „смањење“ висине законито остварене и исплаћиване пензије; како од стране Уставног суда утврђивати да ли законом прописана мера (умањење висине пензије) испуњава критеријуме из теста пропорционалности; имају ли адресати овог закона право на правично обештећење и под којим условима; шта је са начелом праведности, једнакости и сразмерности у подмиривању јавних трошкова, односно у расподели јавних оптерећења и др.

Уместо наведеног, Суд се задовољио уопштеном (а делом и поједностављеном) анализом система пензијског осигурања установљеног важећим законодавством, вежући га прекомерно, па и непотребно, за тзв. Бизмарков модел (који је узгред речено, поодавно и увелико модификован и у земљи порекла),<sup>76</sup> те презентовањем праксе и ставова Европског суда, сопствене праксе и праксе појединих уставних судова, парафразирањем навода из иницијативе и пружањем одговора на те наведе, налазећи након свега тога да ни једна одредба Закона чија је оцена уставности захтевана по својој форми и садржини не изазива упитаност Суда у погледу њене сагласности са Уставом. Но, више је него белодано да се и сам назив Закона „Закон о привременом уређењу начина исплате пензија, налази у напетом односу са чланом 1. Закона у погледу предмета уређивања и у погледу временског важења Закона, а напосе са одредбама чл. 2. и 3. Закона, којима се у ствари прописује „мера умањења пензије“, а не „начин исплате пензије“ како би то следило из назива Закона и опредељеног предмета уређивања Закона у његовом члану 1. Такође, за разлику од већине у Суду, по мом мишљењу, скоро све одредбе овог Закона су у врло суптилном и деликатном односу према Уставу и постигнутим стандардима заштите у овој области људских права у нашој земљи. Такав однос захтевао је од Уставног суда да га ближе

76 То потврђују и становишта која се износе у нашој теорији радног и социјалног права. Упореди Б. Шундерић, Социјално право, Београд, 2009, стр. 46. и даље, П. Јовановић, Радно право, Нови Сад, 2012, стр. 399. и даље, Б. Лубарда, Увод у радно право, Београд, 2013, стр. 474. и даље.

расветли, тј. да у мериторној одлуци прецизно и аргументовано искаже своје становиште о уставној заснованости одредаба овог Закона, истовремено градећи јасну уставну доктрину о ограничењу зајамчених права из области социјалне заштите у време економске кризе.

## II

Уставни суд се дакле, у овој одлуци, примарно није бавио уставношћу Закона, нити појединих његових одредаба, већ превасходно анализом поднетих иницијатива и тражењем одговора на „основне наводе иницијатора“ чију суштину Суд у образложењу Решења опредељује као „тврдњу да уставноправно није допуштено било које законско решење које има за последицу исплату пензија у износу мањем од онога који је утврђен правоснажним решењем надлежног фонда“. Међутим, озбиљност и сложеност уставног спора у овом предмету и његов неспорни значај за егзистенцију великог броја грађана (што потврђује и број поднетих иницијатива), захтевали су његово решавање не само простом компарацијом законских одредаба са појединим конкретним одредбама Устава, већ истовремено и оцену оспореног Закона у односу на основне – фундаменталне принципе на којима се темељи уставно уређење савремене Србије. Реч је владавини права; социјалној правди; правичности; правној сигурности; једнакости свих пред Уставом и законом (а то значи и у погледу подмиривања јавних трошкова у складу са својим економским могућностима и концептом Републике Србије као државе социјалне правде). Ова општа правна начела универзалног значења није могуће дерогирати ни једним законом, па ни законима који се доносе у времену друштвених криза. Напротив. Наведени приступ изискивао је много опсежнији и продубљенији рад на овом предмету. Стога је Суд најпре, требало да донесе одлуку којом ће покренути поступак оцене уставности Закона о начину привремене исплате пензија,<sup>77</sup> а потом да организује јавну расправу. Такво поступање Суда омогућило би свестраније и темељније сагледавање спорних уставноправних питања, а одлука Суда била би донета у меритуму, уз јасно исказана становишта о томе кад и под којим условима је могуће приступити ограничењу Уставом и законом установљених права у области социјалног осигурања и социјалне сигурности, у време економске и финансијске кризе у земљи.

Фаза јавне расправе у оваквом једном предмету чинила се неизоставном али и неспорном, с обзиром на члан 37. Закона о Уставном суду, који као полазни принцип утврђује да Уставни суд одржава јавну расправу у поступку „оцењивања уставности и законитости“ (став 1), а да Суд може одлучити да се не одржи јавна расправа ако оцени „да је у току поступка ствар

77 Тако је Суд учинио у предмету број IУз-60/2014, поводом поднетих иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 108/13), доносећи 20. новембра 2014. године Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности овог закона. Међутим, због различитих становишта исказаних у Суду како у вези са даљим током поступка, тако и у вези са спорним уставноправним питањима, Суд још увек није донео коначну одлуку.

довољно разјашњена и да, на основу прибављених доказа,<sup>78</sup> 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“ (став 2). Но, независно од наведеног, Суд може увек да одржи јавну расправу „кад оцени да је одржавање јавне расправе потребно, а нарочито кад се ради о сложеном уставноправном питању или кад се постави питање уставности или законитости о коме не постоји став Уставног суда“ (став 3). Надаље, и по Пословнику Уставног суда (члан 52), Суд је имао могућност да одржи и консултативне састанке о питањима од значаја за његово одлучивање. Међутим, ни једну од датих могућности, Суд није користио,<sup>79</sup> иако се неспорно ради о закону који својом садржином представља мешање државе у „мирно уживање“ оствареног права на пензију.

У поступку одлучивања у овом предмету, као у ретко којем другом, било је нужно обезбедити учешће представника Народне скупштине као доносиоца Закона, Владе као предлагача Закона и њених надлежних министарстава (Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства финансија и Министарства правде), Секретаријата

78 Иначе, по мом мишљењу, Суду су недостајали бројни подаци неопходни за оцену да ли Закон испуњава критеријуме теста сразмерности, када се Суд већ упустио у својеврсно „мериторно“ одлучивање о иницијативама које је изреком одбацио. Суд тако није располагао ни подацима о укупном броју пензионера, нити подацима о структури корисника пензија по врстама (односно корисника старосне, инвалидске и породичне), нити о броју корисника пензије на које се односи члан 2, односно члан 3. Закона; нема података ни о просечној пензији у РС. Такође, недостајао је и податак о томе колико је Закон у својој скоро једногодишњој примени допринео остварењу легитимног циља. Суд је прибавио само податке од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање о томе „колико је средстава обезбеђено из буџета Републике Србије као дотације Фонду за исплату пензија у периоду 2011–2014, а који су наведени у образложењу одлуке.

79 Увид у праксу и поступање појединих уставних судова приликом одлучивања о уставности закона или других аката којима су непосредно или посредно умањиване пензије или друга социјална давања говори да су ти судови поступали другачије, спроводећи „опсежна истраживања и анализе“, у вишефазном поступку, пре мериторног одлучивања. Илустрације ради, тако је Уставни суд Хрватске приликом оцене уставности Закона о посебном порезу на плаће, мировине и друге примитке, по његовом навођењу, спровео поступак у којем је: „прибавио очитовање и радне материјале Хрватског сабора (доносиоца Закона); прибавио очитовање Владе Републике Хрватске (предлагатеља Закона); прибавио писана знанствена мишљења знанствених савјетника Уставног суда; одржао савјетодавну јавну расправу на којој су судјеловали представници подносиоца захтјева, позвани предлагатељи, представници Хрватског сабора, представници Владе Републике Хрватске и позвани знанственици из подручја уставног права, финансијског права, социјалне политике и филозофије политике; одржао више савјетодавних радних састанака са знанственим савјетницима Уставног суда с Катедре за радно и социјално право и Катедре за европско јавно право Правног факултета Свеучилишта у Загребу о појединим конкретним питањима везаним уз одређене аспекте оспореног Закона; путем Венецијанског форума прибавио очитовања 21 државе чланице Вијећа Европе и три државе нечланице с подацима о одговарајућим мјерама које су подuzele због глобалне господарске и финансијске кризе, а које су успоредиве са законском мјером из Закона; користио мјеродавну судску праксу Европског суда за људска права ... и праксу њемачког Савезног уставног суда која има универзално значење за расвјетљавање питања везаних уз порезну политику у социјалној држави, односно за расвјетљавање обвеза законодавца у примјени начела порезне једнакости и праведности“. Вид. S. Bagić, *Iskustva Ustavnog suda Republike Hrvatske u odlukama s osobitim socijalnim učincima*, dokumentacija Ustavnog suda Hrvatske, Zagreb, 2012.

за законодавство, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, као и представника научне заједнице. Ово тим пре, што у овом поступку, Суд није прибавио мишљење доносиоца Закона,<sup>80</sup> али ни стручна (писана) мишљења истакнутих правних стручњака – професора уставног, радног и социјалног права и других зналаца права људских права,<sup>81</sup> што је иначе добра пракса Уставног суда.

Због изостанка наведених фаза поступка и поступања, Суд је у овом предмету *volens nolens* преузео на себе улогу „браниоца“ закона, ослањајући се превасходно на образложење Предлога закона, односно „Разлоге доношења Закона“ наведене у Одељку II образложења. Тако је Уставни суд и овог пута преузео „одговорност“, да без уставноправне аргументације добијене од доносиоца и предлагача Закона на покренута спорна правна питања, својим ауторитетом, потврди или не потврди уставност законом прописаних мера. За Уставни суд то је у сваком случају изузетно осетљива ситуација која га додатно обавезује, јер Суд у поступку оцене уставности закона, а посебно оних који се доносе у условима очувања финансијске стабилности земље, тешко може донети уверљиву, односно у свему утемељену и поткрепљену одлуку, ако није био у прилици да у поступку „чује и види“ законодавца, тј. доносиоца и предлагача закона, и да прибави све информације, податке и стручна мишљења неопходна за оцену Суда да ли закон испуњава критеријуме из теста пропорционалности. Одбрана закона пред Уставним судом јесте примарно право и обавеза његовог доносиоца.

80 Указујемо да Уставни суд приликом доношења Одлуке није имао изјашњење (тј. одговор) Народне скупштине на наводе из иницијатива, што је свакако утицало и на садржај Одлуке. Суд се превасходно ослонио на образложење Предлога закона. Но, образложење било којег закона, па тако и оспореног, само по себи није довољно за изјашњавање Уставног суда о уставности једног закона, а посебно када се Суд определи да спроведе тест сразмерности ограничења људских права. Наиме, у нашој парламентарној пракси већ више година, образложења закона су доста штура, и пре свега се припремају с циљем да увере посланике и парламент у политичку целисходност, односно потребу доношења закона. Тако је у образложењу Предлога закона најобимнији одељак II посвећен „разлозима за доношење закона“. Одељак III под називом „Објашњење поједних решења“ само у по једној реченици садржи парафразу одредаба чл. 1. до 5. Закона. Треба рећи да Суд приликом одлучивања није имао на располагању ни релевантне документе Владе и Народне скупштине о припреми и доношењу Закона, на основу којих би ценио испуњеност услова, односно критеријума из теста пропорционалности, односно тражењу одговора на питања која је поставио: који је циљ законодавац желио постићи доношењем оспореног Закона и да ли је тај циљ легитиман; доприноси ли Закон остваривању тог циља и чини ли део укупних мера јавне политике које заједно делују у смеру његовог остваривања; да ли је прописана мера умањења пензија сразмерна циљу којег је законодавац желео постићи; представља ли прописана мера прекомеран терет за његове адресате и др.

81 Када Суд опредељује своје ставове о пензијској систему и пензијском осигурању, тешко може то ваљано и потпуно учинити без ослањања на теорију радног и социјалног права, односно без ослонца на етаблирана мишљења правне струке и науке у овој области. Рећи шта све из Устава, међународног права и закона произлази када је у питању тако сложени систем као што је пензијски систем и пензијско осигурање и када се поједина права у овој области, у условима економске кризе могу ограничити и под којим условима нужно претпоставља да Суд „мора знати много о предмету спора“, а за шта треба време, специјализовано продубљено знање, бројни подаци и информације, којима, по правилу, Суд иницијално не располаже.

Свака друга одбрана, па и одбрана Уставног суда, поготово када се ради о законима којим се држава меша у остваривање зајамчених права, бива недостатна и неизбежно утиче на углед Суда.

Мериторном одлучивању уз претходно организовање јавне расправе у предмету IУз-531/2014 је требало приступити и из разлога што су пред Судом оспорена још два закона која су донета са истим циљем и из истих разлога, и у којима се покрећу слична спорна питања. То су Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 108/13) и Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Службени гласник РС“, број 116/14).

### III

Неспорно је, и по мом мишљењу, становиште Суда да законодавац има уставно овлашћење да мења уређење пензијског осигурања ради његовог прилагођавања промењеним економским и социјалним приликама у земљи или његовог стабилизовања, односно стварања претпоставки за дугорочно одржив пензијски систем, што укључује и предузимање мера усмерених према штедњи јавних средстава и стабилизацији прихода државног буџета. Република Србија је последњих деценија започела крупне промене политичког и економског система, а у том оквиру и промену система социјалног осигурања. Након ступања на снагу важећег Закона о пензијском и инвалидском осигурању (2003) дошло је до знатног умањивања примања по основу обавезног пензијског осигурања, пре свега, из разлога што се уз ранија законска решења и јемства максималних права, а уз неадекватне финансијске доприносе, није могао обезбедити стабилан начин финансирања система осигурања.<sup>82</sup> Уз то, чињеница је да су и пре доношења оспореног Закона Влада и Народна скупштина предузимале одређене мере усмерене на заштиту стабилности финансијског система нужне за остваривање Уставом одређених функција Републике Србије. Међутим, реалност је показивала да то није било довољно и да је нужно наставити и са додатним мерама штедње. Тако ни након значајних редуковања висине пензија, укључив и њихово повремено „замрзавање“, није се успела очувати финансијска стабилност пензијског система у Републици Србији. Крајем 2014. године донет је Закон о привременом уређењу начина исплате пензија, којим су умањени износи пензија остварени и исплаћивани сагласно Закону о пензијском и инвалидском осигурању.

Доношењем и применом оспореног Закона отворена су бројна питања од којих многа имају свој политички, социјални али и етички значај. Међутим, за Уставни суд су, пре свега од значаја питања кад и под којим условима и колико дуго законодавац може да „замрзне“, односно „смањи“ износ пензије

82 О томе видети више код П. Јовановић, Радно право, Нови Сад, 2012, стр. 443. и даље, Б. Шундерић, Радно и социјално право, Београд, 2012, Б. Лубарда, Радно и социјално право, Београд, 2012, С. Јашаревић, Социјално право, Нови Сад, 2010. и А. Петровић, Међународни стандарди рада, Ниш, 2009.



утврђен у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању, те каква је правна природа мере установљене оспореним Законом; да ли је та мера по својој природи умањење уствари лишење – одузимање дела имовине (са или без накнаде), односно бесповратно обавезно новчано давање, издвајање установљено актом власти са дејством експропријације, посебна јавна дажбина, посебан порез, позајмица, конфискација и др.

#### IV

Крупан је пропуст дакле Суд учинио опредељујући се да једном по изреци процесном одлуком одбаци иницијативе за покретање поступка за оцену уставности оспореног Закона, а да при томе иде у правцу својеврсног одлучивања у тзв. малом меритуму, уместо да је покренуо поступак, и да се испитивање уставности оспореног закона усмерило ка развијенијој интерпретацији релевантних одредаба Устава, а потом и на утврђивање значења појединих одредаба Закона и њихове усаглашености са основним уставним принципима и одредбама – те да је своју доктрину одлучивања започету у више одлука донетих у предметима оцене уставности закона којима су уређивана права из пензијско-инвалидског осигурања, услови и начин њиховог остваривања или утврђивања висине пензија,<sup>83</sup> па и ограничавана поједина права из области социјалне заштите или којима се држава мешала у остваривање ових права<sup>84</sup> уобличи до краја. За утврђење такве доктрине Суд је имао и додатну и снажну потпору у својим бројним одлукама по уставним жалбама, у којима је јасно исказивао став да се остварено право на пензију сматра имовинским правом. Дакле, по мом мишљењу, овај предмет је био прилика да Суд утврди доктринарне ставове везане за оцену уставности закона донетих у време економске кризе којима се ограничавају социјална права и да тако своје будуће поступање учини ефикаснијим и конзистентним. Ово тим пре, што се пред Судом налазе и други, изузетно важни закони који су донети из истих разлога и са истим циљем.

83 Оцењујући Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03), којим су знатно умањене пензије у односу на ранији закон, Суд је у Одлуци IY-416/2003 изразио становиште да „Ограничавање највишег износа пензије дужином пензијског стажа и утврђивање висине најнижег износа старосне, односно инвалидске пензије није несагласно с Уставом“. Исто становиште Суд је изразио и у одлукама IY-120/2007, IYm-215/2008, IY-279/2006, IYз-90/2008, IYз-96/200, IYз-912/2010, IYm-67/2011, IY-146/2013 и др.

84 Пред Уставним судом био је и Закон о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору („Службени гласник РС“, број 31/09), који се примењивао од маја 2009. до децембра 2009. Вид. Решење Суда у предмету IYз-97/2009, од 17. јануара 2013. године. Том приликом, три су разлога била од превасходне важности за одлучивање Суда, и то: значај легитимног циља законодавца, начело социјалне правде и привременост мере. У наведеном решењу Суд је изнео становиште да је „доношењем оспореног Закона, тј. прописивањем једне посебне привремене мере смањења плата, односно зарада одређеном делу државне администрације и јавног сектора са високим примањима, држава интервенисала на начин да се несклад између ограничених буџетских средстава и социјалних циљева који су постављени у Уставу отклони и обезбеди праведна и једнака редистрибуција националних ресурса, како би се отклонила екстремна неједнакост у условима светске економске кризе.“



Уставни судови у више европских земаља, а који такође не споре уставно овлашћење (па и обавезу) законодавца да у одређеним околностима (укључујући и економску кризу) уводи мере штедње, су у својој пракси изградили посебна доктринарна становишта о ограничавању права из области социјалне заштите, односно социјалне сигурности грађана, укључив и ограничења која се огледају у смањењу пензија у време економске кризе. Тако се широка и препознатљива доктрина Уставног суда Литваније о могућности ограничења социјалних права за време економске кризе, заснива на становишту о пензији као гаранту социјалне сигурности. Наиме, у бројним одлукама овог Суда, а пре свега у одлуци од 20. априла 2010. године, Суд је „у вези са законским смањењем додељених и већ исплаћиваних пензија у условима економске и финансијске кризе, утврдио становишта која се морају поштовати када је законодавцу допуштено да усвоји одлуке о смањењу зајамчених права, уколико се у држави јавила економска криза“. У поменутој одлуци, поред осталог, стоји да: (а) Уставни концепт државног буџета подразумева да је у условима економске кризе смањење – зарада и пензија допуштено најдуже на једну буџетску годину, те да је у току одобравања државног буџета за следећу годину законодавац дужан да поново процени економску ситуацију у држави и да поново одлучи у погледу смањења поменутих социјалних гаранција; (б) Када се у држави јави економска криза законодавац приликом усвајања одговарајућих одлука у вези са ограничењем зајамчених права из области социјалне заштите, мора водити рачуна о уставним императивима правне државе, једнаким правима, правди, пропорционалности, заштити легитимних очекивања, правној сигурности, правној извесности, социјалној солидарности...; (в) Права из области социјалне заштите је допуштено смањити само након што су искоришћене све друге могућности и није могуће акумулирати фондове неопходне за испуњење обавеза које је држава преузела у овој области; (г) Смањење пензија ... мора бити засновано на околностима изузетно тешке економске ситуације у земљи. Законодавац може привремено смањити пензије ... једино када постоји званично утврђење (саопштење) да у држави постоје ванредно тешка економска и финансијска ситуација која није краткорочна, због које држава не може испунити обавезе које је законом на себе преузела; (д) Смањење мора бити привремено и не сме реметити пропорционални однос између пензија и зарада који је постојао пре кризе; (ђ) Принцип једнаких права, пропорционалности и правичности неће бити нарушени ако законодавац утврди границу испод које се пензије и (зараде) не могу смањити чак ни у време економске кризе...; (е) Старосне пензије које су смањене због економске и финансијске кризе морају се надокнадити (овај захтев је повезан и са везом пензије, као сигурне исплате са правом на власништво заштићено чланом 23. Устава). Смањујући пензије, законодавац мора успоставити механизам за компензацију губитака нанесених дотичним лицима, чиме држава преузима обавезу да након завршетка ванредне ситуације праведно и у разумном року овим лицима надокнади поменуте губитке.<sup>85</sup>

85 Наведено према Т. Birmontiene, Изазови пред Уставним судом Литваније за време глобалне економске кризе, Положај и перспектива уставног судства, Београд, 2013. стр. 175. и даље.

## V

Одредба члана 4. оспореног Закона, која каже да се „исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним“, по мом мишљењу, заслужује посебну пажњу, јер је вишеструко упитна, и као таква захтевала је мериторно изјашњење Суда. Ова одредба, ни у номотехничком смислу није перфектна, нити је једнозначна. Уколико би она значила да се „привремено“ умањени износи пензија неће надокнадити корисницима пензија у периоду након испуњења циља због кога је Закон донет, неминовно би следило питање да ли су та средства по сили закона узета „бесповратно“ и може ли корисник пензије бити лишен дела пензије по сили закона (без своје воље), и без одговарајуће надокнаде, односно правичног обештећења. Таква одредба би морала бити подведена под одредбу члана 58. став 2. Устава (*in fine*), тим пре, што је и став Суда исказан и у овом Решењу, а уз позив на праксу и став Европског суда у Стразбуру да се законито остварена пензија у систему обавезног социјалног осигурања сматра имовинским правом и као таква ужива заштиту и по Уставу и по Конвенцији.<sup>86</sup> При томе, Устав је у члану 58. став 2. отишао корак даље од Конвенције у погледу јемства права на имовину, јер изричито гарантује и право на правичну накнаду. У тексту образложења одлуке ИУз-531/2014 нема посебне назнаке и осврта на наведено јемство Устава из члана 58. став 2, а морало га је бити. За разлику од тога, у јуриспруденцији европских уставних судова по овом питању постоје јасна становишта. Тако је Уставни суд Литваније изразио став „да лице које испуњава услове утврђене законом за стицање старосне пензије и коме је та пензија додељена и исплаћује се, има право на исплату одговарајуће новчане накнаде у случају њеног умањења... Ово право се мора штитити и бранити према члану 23. Устава као право власништва.“ Слична је пракса и Уставног суда Летоније (вид. Одлуку Суда од 21. децембра 2009). Овај Суд тако сматра „да се смањење пензије може спровести једино ако се истовремено усвоји и правна обавеза о каснијој надокнади новца“, тј. „законодавац је дужан да привремено смањујући пензије обезбеди каснију поштenu накнаду“.<sup>87</sup>

Дакле, ако из образложења Решења ИУз-531/2014 следи да ни за Уставни суд није спорно да је кроз „привремено умањење пензија“, дошло до мешања државе у мирно уживање имовинског права, односно ограничења права на имовину, то је захтевало да се Суд – полазећи од одредбе члан 58. став 2. Устава, истовремено упита шта је са правним основом за повраћај привремено неисплаћеног новца, односно са „накнадом“ тог умањења, кад се за то стекну реални услови. Ово тим пре, што је законодавац оставио недирнуте одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању које се односе на висину пензије, и која је у сваком појединачном случају утврђена правоснажним и коначним решењима Фонда пензијског и инвалидског осигурања.

86 Суд у Стразбуру је више пута констатовао, да кад национално законодавство предвиђа право на социјално давање утемељено на систему доприноса, онда се право произашло из плаћања доприноса фондovima осигурања може сматрати имовинским правом у смислу члана 1. Протокола 1. уз Конвенцију која јемчи његову заштиту.

87 Вид. Т. Birmontiene, н. д.

## VI

*Prima facie*, могао би се стећи утисак да су Устав и његова решења остала у сенци навођења ставова и праксе Европског суда приликом оцене Уставног суда да ли оспорени Закон испуњава критеријуме из теста пропорционалности. Овом утиску погодује и чињеница да се анализа сагласности Закона, који својом садржином неспорно представља меру мешања државе у мирно уживање пензије као имовинског права, тј. тест пропорционалности Суд није примарно спроводио и у односу на одредбе члана 20. став 3. и члана 58. став 2. Устава, које су ипак захтевније, већ у односу на члан 20. став 1. Устава, и с преваходним позивом на ставове исказане у пракси Европског суда. То је имало за последицу да у образложењу Решења нема констатације, да Устав, поред онога што тражи Европска конвенција, односно стандарди изграђени у пракси Европског суда, захтева и испуњеност и додатних критеријума – а пре свега да су при ограничењу права зајамчених Уставом као и законом, сви државни органи, а нарочито судови дужни да воде рачуна не само о суштини права која се ограничава и важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења“, већ и о томе „*да ли постоји начин да се сврха ограничења постојеће мањим ограничењем права*“ (члан 20. став 3. Устава).

Стога се намеће и питање да ли би Суд приликом испитивања испуњености критеријума из члана 20. Устава, морао утврђивати како су и колико сви други расходи у буџету обухваћени мерама штедње; да ли су искоришћене све могућности повећања прихода буџета; да ли је пре доношења оспореног закона испитана могућност да се део средстава у Фонду пензијског и инвалидског осигурања обезбеди и на други начин (нпр. из имовине пензијског Фонда), као и могућност постојања других алтернативних мера, које би проузроковале мањи терет адресатима овог закона, а служиле би у јавном интересу у истој мери.<sup>88</sup> Одговор на ово питање тражи посебну анализу, а пре свега, с обзиром на положај Уставног суда и устаљено становиште да Суд није надлежан ценити, односно вредновати сврсисходност, рационалност и делотворност законских мера, па тако ни оних предузетих током претходних година у условима привредне кризе у земљи, ни појединачно ни у њиховој укупности. При томе, не треба заборавити да су мере финансијске консолидације буџета које је предузимала Република Србија у претходном периоду биле веома бројне и различите у зависности од тога да ли се њима вршило повећање прихода буџета или умањење предвиђених расхода буџета.

Иако сам сагласна са оценом Суда, да је неоспорно легитимно право законодавца да, у ситуацији када је држава суочена са економском кризом

88 У јавности, па и оној стручној износи се мишљења да проблеми у буџетском систему произлазе и из разлога што и даље имамо неадекватан порески систем и неправичан када су у питању најбогатији; да држава неефикасно убира своје приходе и да нерационално управља државном имовином; да надлежни органи толеришу неплаћање услуга које пружају јавна предузећа; да је „приватни сектор без изузетка ослобођен солидарности у превазилажењу буџетског дефицита“; да су бројне друге накнаде у јавном сектору које се исплаћују из буџета остале неумањене иако неке од њих у суштини представљају привилегију и сл.

у континуитету, односно економским и финансијским проблемима, који су такве природе, да се њиховим неотклањањем доводи у питање функционисање државе, прибегне мерама финансијске консолидације буџета, ипак сматрам да је Суд требало да размотри и питање које је, по мом мишљењу, са становишта Устава и принципа на којима се темељи правни поредак Републике Србије оправдано, а то је: које је то објективно и разумно оправдање да се умањују пензије, и да законодавац иде са селективним мерама (у јавном сектору), са циљем „смањења буџетског дефицита и омогућавања функционисања Републике Србије“, а да у остварењу тог општег циља не укључује и све грађане, сагласно начелу праведне сразмерности, на основу којег је у условима привредне кризе и финансијских проблема у земљи свако дужан солидарно учествовати у подмирењу јавних трошкова сразмерно својим економским могућностима. У прилог наведеном указаћемо и на став Уставног суда Португалије, исказан у Одлуци број 353/2012. од 5. јула 2012. године, у којој стоји да „слобода законодавца у смањењу пензија... ради постизања буџетске равнотеже (баланса), чак и у контексту озбиљне економске и финансијске кризе, очигледно не може да буде неограничен. Разлика у степену жртве оних који су погођени овом мером и оних који нису, мора бити предмет ограничења. Ако од већине других грађана који имају приходе из других извора, није тражен еквивалентан напор, тада ће се по оцени Суда кршити принцип једнакости дистрибуције јавног оптерећења.

## VII

Како се било који закон, па тако и оспорени Закон, у поступку нормативне контроле уставности може искључиво оцењивати *in abstracto*, те да у надлежност Суда у поступку нормативне контроле не спадају питања примене Закона, ипак нам се чини да је Уставни суд, због природе и дејства оспореног Закона, остао дужан да пружи одговор на питање, како, тј. на који се начин може обезбедити индивидуална заштита права оних корисника пензије (пре свега мислим на адресате из члана 2. Закона) који живе у сиромаштву а које је мера смањивања пензије додатно погодила. Тим лицима и најмањи нови законски или административни терет може постати прекомеран. Наиме, Суд није нашао да има разлога доводити у сумњу процену Владе и законодавца да је у условима економске кризе која се одразила и на исплату пензија у чијем значајном делу учествује Република Србија, да мера из члана 2. оспореног Закона не представља прекомеран терет за њене адресате. Међутим, питање је да ли је Суд спроводећи тест пропорционалности требао и да се запита да ли мера предвиђена чланом 2. Закона, а у контексту постојећег тешког економског и финансијског стања у земљи и немаштине, може у примени добити обележје тешко подношљивог терета, и како је могуће да се таквим појединцима пружи уставносудска заштита. Подсећам и да је начелно становиште Европског суда да укупан износ новчаних примања појединца (нпр. пензије) заједно са свим повластицама и олакшицама које једно лице ужива (на шта се указује и у образложењу Решења) може – због своје недостатности (недовољности) у одређеним, особеним околностима

неког конкретног случаја отворити питање „нечовечног или понижавајућег поступања“, односно „нарушавања физичког или менталног здравља“ или до „деградације несагласне с људским достојанством“.<sup>89</sup> Како та оцена међутим зависи од околности сваког појединачног случаја и није подобна за уопштавање у поступку апстрактне контроле оспореног Закона, а да примена Закона нужно претпоставља конкретизацију на сваки појединачан случај и то кроз посебан поступак (обрачуна пензије и других примања за сваког адресата, кога спроводе надлежни органи или службе које примењују закон), оцену о могућем уставноправно неприхватљивом утицају оспореног Закона на појединачну правну судбину конкретног адресата, по мом мишљењу, Суд би могао доносити у поступку по уставној жалби тих лица. Међутим, отвара се питање како ће појединац коме мера установљена чланом 2. Закона представља прекомерни терет моћи остварити уставно-судску заштиту, тј. „стићи“ до Уставног суда, с обзиром на чињеницу да је Суд констатовао да није неопходно доношење посебних (појединачних) решења о умањењу пензије.

### VIII

Један од разлога зашто је Суд морао ући у право мериторно одлучивање у овом предмету јесте и то што се међу адресатима Закона налазе и инвалиди и ратни ветерани, али и деца корисници породичних пензија – значи категорија лица којима такође, по Уставу, држава мора пружити посебну заштиту, а они од примене ових мера нису изузети. Указујем, да су поједини уставни судови, заузимали становиште „да је у складу са општим друштвеним интересима“ законодавац морао дефинисати и ове групе пензионера – које би биле изузете из оваквог смањења, или на које ће се приликом смањења применити другачији критеријуми.<sup>90</sup>

### IX

Образложење Решења садржи и једно, по мом мишљењу, неприхватљиво становиште Суда о временском важењу Закона, односно његовој привремености. Као аргумент за свој став о привременом важењу закона Суд налази у одредбама другог Закона – Закона о буџетском систему. Међутим, сматрам да се те одредбе Закона о буџетском систему, с обзиром на време њиховог доношења и њихов предмет уређивања, не могу довести ни по садржини, а ни логички у везу са важењем оспореног Закона. Наиме, поменуте одредбе члана 27. Закона о буџетском систему односе се, пре свега на усклађивање раста (висине) пензија у периоду од 2011. до 2016. године.<sup>91</sup>

89 У том правцу и становиште изнето у одлуци Уставног суда Хрватске У-1/381/2014 од 12. јуна 2014. године.

90 Упореди Т. Birmontiene, стр. 180. Вид. и Одлуку Уставног суда Летоније од 21. децембра 2009. године.

91 Вид. пре свега члан 27. Закона о буџетском систему у целини који уређује „поседна фискална правила“ којима се одређују кретање плата и пензија, као и начин обухвата јавних инвестиција при рачунању фискалног дефицита и јавних расхода и издатака у периоду од 2011. до 2016. године.

Из назива Закона следи да се Законом „привремено уређује начин исплате пензија“, што би значило да је Закон темпоралног карактера. Међутим, у члану 1. Закона којим се уређује предмет и почетак примене Закона, се не помиње привременост Закона, већ се само утврђује почетак његове примене – везан за исплате пензија од 1. новембра 2014. године.<sup>92</sup> Напомињемо, да је у тексту члана 1. Предлога закона који је Влада доставила Народној скупштини, био утврђен период важења овог закона, тако што је стајало да се законом „уређује начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд пензијско инвалидског осигурања почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године закључно са исплатом пензија за месец децембар 2017. године, са циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији“. То исто стајало је и у Делу III образложења Предлога закона.

С обзиром на циљ доношења Закона и његову садржину, те чињеницу да одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању које се односе на висину пензија нису мењане – тј. да су на снази, важење оспореног Закона и других закона који се доносе ради истог циља, у принципу требало би да буде везано за буџетску годину. Наравно, његова важност може бити и преиспитивана, а продужавана само под условом да се поново – приликом усвајања буџета за наредну годину утврди да су поремећаји у буџетском систему и даље истог интензитета, и да захтевају и меру умањења пензија.

## X

И на крају, с обзиром на очигледну контрадикторност назива Закона и његове садржине, питање које се *prima facie* поставља јесте да ли оспорени Закон испуњава одређене стандарде који се тичу квалитета норми (трајања, извесности и предвидивости), који мора бити у функцији обезбеђивања уставних начела владавине права и правне сигурности. Мишљења сам, да су одредбе овог закона биле добар повод за указивање Суда на потребу унапређења квалитета закона, нарочито технике њиховог писања, и да је Уставни суд својом мериторном интерпретативном одлуком могао допринети извесности и предвидивости времена важења Закона, али и појединих одредби Закона утврђујући уставноправно прихватљиво значење његових норми.

## XI

Подвргавање уставу и праву извршне и законодавне власти у условима економске и финансијске кризе, једно је од најтежих, па можда и централних питања са којима се суочава савремено уставно судство. Економски и финансијски проблеми, са којима је суочена и Република Србија, а на које се због дужине њиховог трајања може гледати као на економску кризу у континуитету, покрећу и пред нашим Уставним судом бројна и сложена питања која захтевају установљену уставносудску доктрину о ограничењу

92 Уз све то, треба имати у виду и да је Закон ступио на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС“, број 116 од 27. октобра 2014.



права у области социјалне заштите, с обзиром да мере економске штедне погађају, по правилу, најосетљивија подручја, као што су зараде, пензије и друга примања из области социјалне сигурности. Упоредно искуство показује да је у земљама са изграђеним доктринарним становиштима уставних судова у овој области, увелико олакшано поступање судова и обезбеђена конзистентност њиховог одлучивања, те да су ти ставови, односно становишта уставних судова од изузетне важности и за законодавца и предлагаче закона, као и грађане чија права уставни судови штите.

Судија Уставног суда  
др Боса Ненадић

**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**  
судије др Драгана М. Стојановића  
на одлуку Уставног суда IУз-531/14

I

Решење Уставног суда у предмету IУз-531/14 усвојено је на пленарној седници Суда одржаној 23. септембра 2015. године. Њиме се одбацују како иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14) тако и захтеви за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног закона. Уверен да је ова одлука Уставног суда уставноправно погрешна, сагласно Пословнику о раду Уставног суда, издвојио сам своје мишљење на изреку и образложење наведеног решења. Сви уставноправни аргументи и ставови, који се у издвојеном мишљењу налазе, били су већ изнети, негде у сажетом обиму негде екстензивном интерпретацијом, током поступка већања о предложеној одлуци. Извесне стилско-језичке, методолошке и логичко-систематске интервенције остале су у границама пословничких захтева који се траже од сваког издвојеног мишљења.

II

*Grosso modo* узевши, образложење решења више одговара на наводе из иницијатива и полемише са тврдњама иницијатора које се у свему побијају било стварним било тобожњим уставноправним аргументима. Доста простора је посвећено анализи система професионалног осигурања заснованог на претходним доприносима из радног односа који је прихваћен у Закону о пензијском и инвалидском осигурању, као и начину утврђивања висине пензије по овом закону, иако спорно питање није начин утврђивања висине пензије, него „привремено утврђивање начина исплате“, односно умањење пензија утврђених законом *saedes materia*. Знатно мање пажње поклоњено је интерпретацији одговарајућих уставних категорија, институционалном

гарантовању социјалних права, њиховој правној природи, посебно социјално-либералној природи права на пензију, као и ограничењу људских права, укључујући интерпретацију о границама законодавног захватања у Уставом гарантована права. Не одређује се ни правна природа спорне законске мере. Без обзира на навођење неких одлука Уставног суда и коментаришање појединих начелних одредби Устава, ослонац за одлуку претежно је тражен у ставовима Европског суда за људска права. Наведена је његова пракса у сличним споровима, али је само овлаш поменуто становиште ове наднационалне судске институције о заштићеним имовинским интересима, либералној димензији која је садржана у праву на пензију. Узгред, пракса овог Суда не би требало ни да буде одлучујући аргумент у решавању спора о уставности закона којим су умањене пензије, имајући у виду да социјална права нису непосредно заштићена Европском конвенцијом, осим у оној мери која се може посредно изводити из општег права на имовину и заштити имовинских права. С друге стране, општи критеријуми Европске конвенције које Суд у Стразбуру следи у својој интерпретацији права гарантованих Конвенцијом, нарочито при испитивању законских ограничења основних права, укључујући право на пензију, односно имовину и имовинска права стечена радом, садржани су *in totum* у нашем Уставу. Право највишег ранга Републике Србије (члан 20. став 3. Устава) установљава дужност свих државних органа да при ограничењу људских и мањинских права воде рачуна о суштина права, 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. Наведена уставна заповест везује не само судску, него и законодавну власт.

Прелазећи преко постојећих уставних критеријума, који без сумње иду даље од претпоставки Европске конвенције, образложење се бави искључиво критеријумима које је у својој сталној пракси развио Европски суд, процењујући допустивост предузетих ограничења људских права. Пропуштено је давање одговора на једно од најважнијих уставноправних питања у овом спору, изјашњење о томе да ли постоје и где су уставне границе законске мере којом се умањују законито стечена имовинска права, односно пензије. Како је реч о привременом (!) важењу мере умањења пензија, требало је дати одговор и на питање од ког момента једна претпостављено у свему законита, легитимна и разумна мера постаје незаконита, нелегитимна и неразумна. Тако је уставноправна анализа значајно осиромашена због непостојања јасних и непротивуречних ставова Уставног суда о суштини права на пензију, његовом социјалном пореклу и функцији, али либералној правној природи и дејству према државној власти, јер је реч о имовини стеченој радом, обиму његовог законског ограничења, испуњености уставних претпоставки за предузето ограничење, те утврђивању границе до које могу да иду захватања у Уставом гарантовано право на пензију. Оправдање за ове пропусте углавном се тражило у неодређености уставних категорија (пензијско осигурање, право на социјално осигурање, право на пензију, пензија), које су наводно прокламоване без икакве садржине. Овој тврдњи

се може узвратити да није задатак Устава да дефинише кључне појмове које користи нити да прецизно одреди њихову садржину. Ни праву својине није тачно одређена уставна садржина, али се оно сматра Уставом гарантованим правом које је стуб грађанског привредног поретка. Не сме се превиђати да се садржина релативно неодређених уставних појмова увек утврђује објективном уставном интерпретацијом, која налази примену како у поступку законске конкретизације тако и сталне јуриспруденције Уставног суда, али и ставовима догматике основних права, односно уставноправне доктрине о социјалним правима и њиховој сложеној природи. То значи да се право на пензију, као једно од најзначајнијих социјалних права које поседује либерално одбрамбено дејство, не може посматрати ван ширег контекста уставног гарантовања, остваривања и ограничења социјалних права уопште. (О догматици основних права и правној природи социјалних права гарантованих уставом: Драган М. Стојановић, Основна права човека, Ниш 1989, стр.137–149; Боривоје Шундерић, Социјално право, Београд 2009, стр. 143–150).

### III

Из образложења се уопште не види које значење Уставни суд даје кључним правним категоријама овог предмета, праву на пензију и предузетој законској мери. Да ли право на пензију има карактер Уставом гарантованог права или се ради о праву које је *in toto* признато законом, односно шта у правном смислу представља законска мера којом се умањује износ пензија, да ли је у питању остваривање, ограничење или одступање од људских и мањинских права? У образложењу се најпре прихвата да је право на пензијско осигурање Уставом зајемчено право, да би се потом право на пензију прогласило правом које се установљава законом. Као да пензијско осигурање може да постоји независно од пензије која припада кориснику тог осигурања! Ако је право на пензију уставног ранга, а законска мера која према том праву делује представља меру ограничења или одступања од људских права, онда за ваљаност те мере морају бити испуњени сви општи услови које Устав захтева од закона који врши захват у основна права, било мером ограничавања било мером одступања од људских права

Уместо да се између права на пензијско осигурање и права на пензију успостави појмовна идентичност или однос паралелизма, право на пензију се објашњава једном необичном, крајње сумњивом конструкцијом. Полази се од тога да је пензијско осигурање Уставом зајемчено право, да би се то одмах поништило констатацијом да оно нема никакву садржину, јер је наводно Устав ни на најопштији начин не утврђује. Из једног Уставом гарантованог права, које је „без садржине,“ произилази право на пензију које нема ранг уставног права, јер се једноставно његова садржина у свему установљава законом. Из права без садржине произилази право које такође нема садржину! Закључак је да се право на пензију не може сматрати уставним правом, него да је то право које установљава закон. Најважнија правна последица ове конструкције је да се право на пензију законом може обликовати по

слободном нахођењу законодавца, чак се може и укинути. Друго, законодавац не би био везан уставним гаранцијама које су установљене у корист оних субјективних права која имају ранг Уставом зајемчених права, како у погледу начина остваривања тако ни у погледу њиховог ограничавања. Недоследност ове конструкције касније се показује тиме што се за право на пензију, без обзира што се тврди да је реч о праву које је установљено законом, ипак прихватају меродавним све уставне гаранције (допустивост ограничења, забрана смањивања достигнутог ниво, гаранција суштине права приликом прописивања начина остваривања и сл.) које се односе на „права“ основна права, тј. индивидуална права зајемчена Уставом.

Наше је мишљење да је пензијско осигурање институциона гаранција Устава у чијем језгру се налази субјективно право на пензију, имовину стечену пређашњим радом. Било би апсурдно претпоставити да може постојати пензијско осигурање без индивидуалног права на пензију. Садржина овог права је релативно неодређена, али се може прихватити да у најопштијем смислу подразумева постојање индивидуалног захтева корисника пензијског осигурања за периодичним материјалним примањима из јавних пензионих фондова у висини која значајно зависе од његових личних заслуга (доприноса) и при томе обезбеђује његову економску сигурност. Као и код осталих Уставом гарантованих права, чија природа то захтева, или је то изричито Уставом предвиђено, која су, дакле, садржајно релативно неодређена, законом се увек прописује начин остваривања права, па и права на пензију. То значи да право на пензију припада кругу Уставом зајемчених права која су посредована законом или су одобрена уз придржај закона.

Право на пензијско осигурање, односно право на пензију, као секторско право које произлази из општег социјалног осигурања, треба сматрати не само субјективним правом него и гаранцијом института, дакле, правном установом, уколико се разуме као део приватног имовинског права, односно институционалном гаранцијом уколико свој основ претежно има у јавном праву. У правној догматици основних права о гаранцијама института говори се онда када су уставним нормама поједине установе правног поретка стављене под посебну заштиту, тако да их законодавац не може изменити или одстранити. Такве гаранције не циљају примарно на одобравање индивидуалних права, већ на одржавање установе као такве, а да се при томе не утврђује њен садржај у потпуности. Није искључено, међутим, да гаранције установе наступају у комбинацији са основним правима, својина, на пример, која је гаранција института, али и основно право. Док се пензија може сматрати правном установом, институтом у којем је садржан индивидуални, субјективни захтев да се по престанку радног века добијају периодична материјална давања из јавних фондова у законито одређеној висини, дотле је социјално осигурање комплексна институционална гаранција у коју су укључени правне установе и посебна индивидуална, субјективна права.

Није у свему тачна више пута понављана тврдња из образложења одлуке да Устав не гарантује право на пензију у одређеном износу, тј. у одређеној висини. Тачно је једино да не постоји изричита уставна норма о томе.

Право на пензију је Уставом гарантовано право, суштина, намеравани циљ и језгро пензионог осигурања, чија се висина одређује у складу са условима који су прописани законом. Висина или износ конкретне пензије је логички везана за сам институт пензије, иманентна је самом појму пензије, која увек подразумева периодична материјална давања одређене висине. Да ли може постојати пензија, а да решењем о њеном признању није утврђена њена висина? Пензија без висине је *nudum ius*, тако да је висина или обим (износ) битан елемент пензије за чије погрешно израчунавање се увек може захтевати судска заштита. Висина није од значаја једино ако се у законито спроведеном поступку утврди да уопште нису испуњени услови за стицање пензије.

Није право на пензију једино Уставом гарантовано право чија се садржина или обим коначно одређује на основу закона, односно право за које се, према уставној терминологији, начин остваривања прописује законом. То је углавном случај са свим социјалним правима, па и неким либералним правима. Другим речима, релативно неодређена садржина појединих уставом гарантованих права захтева да се законом та права коначно у свему обликују, да се садржајно финализују и конкретизују, тако што ће се прописати општи услови, претпоставке и критеријуми за стицање, уживање и престанак тих права. Мера њихове испуњености одредиће садржајни обим права. У случају права на пензију то значи да се уз признање права обавезно врши одређивање његовог конкретног обима или висине (износа) за сваког појединца који је испунио услове за стицање овог права.

#### IV

У образложењу нема правог одговора ни на питање: које правно значење има или каква је правна природа законске мере умањења пензија? Да ли је то дажбина, порез на имовинска права која су делом алиментирана из јавних прихода, да ли је то обавезна државна позајмица, као ранији обавезан откуп пољопривредних производа, да ли је у питању јавни дуг, легитимна мера буџетске равнотеже *sui generis*, природна облигација (ако држава врати умањене износе вратила је дуговано), привремени захват у имовину или је то просто обесвојење без накнаде у стању државне нужде, нека врста конфискације? Чини се да је по својој природи, ако се умањена средства рачунају као приход буџета, спорна законска мера којом се принудно захвата у постојећу имовину, најближа посебном порезу на имовинска права који, за разлику од редовних фискалних давања, има посебан циљ и ограничени период важења. Постоје обвезник (пензионер, односно корисник пензионог осигурања), опорезована основица (пензије преко одређеног износа) и стопа за опорезивање.

Независно од њене природе, поставља се питање да ли ова мера, према свом дејству, представља одступање од Уставом зајемчених људских и мањинских права у стању државне нужде или меру ограничења људских права у редовном стању функционисања уставних институција или прописивање начина остваривања појединих људских права? Наиме, Устав разликује прописивање начина остваривања, људских и мањинских права, на једној,

од ограничења и одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права, на другој страни. Док се у првом случају заправо ради о законском обликовању Уставом гарантованих права, дотле у другом случају држава, путем изванредне законске мере, захвата у људска и мањинска права било тако што их ограничава било тако што привремено обуставља њихово важење. Док је за уређивање начина остваривања или ограничење људских права неопходан формални закон, дотле је за одступање од људских права у стању државне нужде, после проглашења ванредног стања, довољан закон у материјалном смислу (уредба).

Начин остваривања права на пензију уређен је *in toto*, у целини Законом о инвалидском и пензијском осигурању, тако да се Закон о привременом уређивању начина исплате пензија, који формално није дерогирао његове одредбе, може сматрати, независно од његовог назива, једино мером ограничења или мером одступања од људских права. Док се код ограничења захвата у људско право без задирања у суштину зајемченог права, (члан 20. Устава) дотле се у другом случају одступа од редовног уставног режима, што значи да се допушта захват и у суштину зајемченог права, додуше, само у обиму у којем је то неопходно, (члан 200. Устава) осим у случају листе апсолутно заштићених права, (члан 202. став 4. Устава) на којој се не налазе право на имовину и имовинска права (члан 58. Устава), право на социјално обезбеђење и осигурање (члан 69. став 3. Устава) и пензијско осигурање (члан 70. Устава). Одступање је слично, али није у свему исто са суспендовањем људских права. Мера одступања је блажа. У случају суспензије, људска права привремено не важе, јавне власти више нису везане за људска права. Код одступања власт може да захвати у суштину основног права, али само у обиму који је неопходан. Обавезан услов је проглашење ванредног стања, које је допустиво само када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, што је компетенција Народне скупштине.

Трећи Уставом предвиђени случај интервенције закона у људска и мањинска права је законско прописивање начина њиховог остваривања, обликовање људских и мањинских права, али само ако је то Уставом 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 (члан 18. став 2. Устава). Из овога произлази да и код прописивања начина остваривања људских права има елемената њиховог извесног ограничавања. Но, ограничавање у овом случају није главни циљ закона. Ако би се закључивало једино по називу оспореног закона, могло би се тврдити да се њиме уређује начин остваривања права на пензију, што би свакако било погрешно закључивање.

Начин остваривања људских права прописује се углавном за социјална права која су тиме стављена под резерву или придржај закона. Код либералних права законом се најчешће прописују општи услови за њихово ограничење. Заправо, коначна садржина социјалних права или индивидуалних захтева на социјалне чинидбе или престације државе прописује се законом који одређује услове и претпоставке за њихово уживање, дакле, стицање,



садржину и престанак права. На нивоу уставног права социјална права су обично одобрена институционално, што не значи да та права нису уопште подобна да буду непосредно применљиво уставно право односно да не могу да уживају судску заштиту, укључујући непосредну уставносудску заштиту путем уставне жалбе. У институционим и институционалним гаранцијама могу да буду садржани субјективни захтеви, што је нарочито случај са правима из социјалног осигурања. У томе је главна разлика између социјалних и либералних права. Није искључено, међутим, да поједина основна права имају елементе обе категорије људских права. Као што је својина либерално, али и економско право, тако је право на пензију социјално, али и либерално право. Независно од сложене природе права на пензију, законом увек морају да се одреде услови или претпоставке које морају бити испуњени да би се говорило о финализованом, коначно обликованом социјалном праву са прецизно одређеним садржајем. То значи да социјална права ипак имају ранг Уставом гарантованих права, а не обичних програмских начела, без обзира што је њихова садржина релативно неодређенија од садржине либералних права, готово у свему посредована законом. Међутим, институционалне гаранције и гаранције института уживају заштиту, некада и јачу од основно правне заштите. Повреда закона којим се уређује начин остваривања социјалних права одобрених у институционалној форми увек значи повреду самог Уставом гарантованог права.

Ако се правима из социјалног осигурања призна високи ранг Уставом гарантованих права, онда из тог признања произилазе две значајне правне последице које се најчешће везују за људска права гарантована највише рангираним правом. Прво, као уставна права, права из социјалног осигурања такође уживају непосредну уставну заштиту, што значи да поред редовне судске заштите могу да се штите уставном жалбом од стране Уставног суда. Друго, прописивање начина остваривања и ограничење ових права може се предузимати једино законом. За прву ситуацију стална пракса Уставног суда нуди довољан број примера. Када је реч о ограничењу социјалних права, чини се да је ово један од ретких случајева испитивања уставности закона којим се ова категорија људских права ограничава. Обично се уставносудско испитивање законских ограничења људских права примењивало према законима којима су ограничавана либерална права. Без обзира што се у образложењу одлуке право на пензију експлицитно не сматра Уставом гарантованим правом, ипак се приступило испитивању законског ограничења овог права (законитост, легитимност и пропорционалност законске мере), уз закључак да је законска мера у свему сагласна са Уставом. Да се прећутно ипак признаје уставни ранг праву на пензију, образложење потврђује тиме што се упушта и у оцену да ли је законском мером повређен уставни принцип забране смањивања достигнутог нивоа људских права.

Тумачење принципа забране смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права које се даје у образложењу одлуке полази од одлуке Уставног суда ИУз-478/2014, за коју се сматра да садржи референтне ставове Суда о овој уставној гаранцији. Закључује се да је Суд овом одлуком

стао на становиште по коме: прво, појам „стечених људских и мањинских права“ се односи једино на Уставом зајемчена права; друго, „достигнути ниво људских права“ се односи на врсту права; треће, својеврсни циљ ове гаранције је „самоограничење уставотворца“, јер се ни променом Устава та права не могу укинути. *A contrario*, законом прописани начин остваривања права и слобода не може се сматрати „стеченим правом“, те се промене у законском уређивању не могу сматрати кршењем овог принципа; четврто, пензија није људско право гарантовано Уставом.

Тумачење ове правне конструкције захтева коментар, поготово у делу који се односи на њено дејство према законодавцу. Прво, Устав не прави никакву разлику формалне природе између права која захтевају или не захтевају законско конкретизовање, односно уређивање начина остваривања. Сва Уставом гарантована права улазе у достигнути ниво корпуса људских и мањинских права, независно од начина њиховог гарантовања, без обзира да ли су одобрена са резервом у корист законодавца или та резерва експлицитно није установљена. Друго, везаност будућег уставотворца за достигнути ниво људских права има само морално-политичко, али не и правно дејство. Уставни континуитет је овде свакако пожељан и потребан, али формално није обавезан. Везаност будућег уставотворца за људска права није интенција и прави циљ ове уставне гаранције, јер је везаност људским правима иманентна сваком уставотворцу. Треће, уставна гаранција достигнутог нивоа људских права у првом реду ипак је упућена свагдашњем законодавцу коме је претходно дозвољено да под одређеним претпоставкама ограничи људска и мањинска права. Она, међутим, експлицитно ускраћује законодавцу такве интервенције у људска права којима се, било тобожњим уређивањем начина остваривања било „правим“ прописивањем ограничења, умањује или оштећује садржина људских права све до њиховог супстанцијалног губитка. Другим речима, законодавцу је забрањено да поништава или умањује онај ниво људских права који је Уставом прокламован. То значи да принцип достигнутог нивоа или Уставом гарантованог стања људских права увек треба посматрати у контексту како законског ограничења тако и законског уређивања начина остваривања људских права, што уосталом потврђује систематско место овог принципа у уставном тексту. Четврто, закључак *a contrario* није прихватљив, јер се некада промене у начину уређивања људских права не сматрају кршењем ове уставне гаранције, али некада, уколико вређају или умањују суштину зајемченог права, могу са овом гаранцијом бити у сукобу. Пето, право на пензију је имовинско право стечено радом, гарантовано Уставом у институционалној форми, као најважније право из пензионог осигурања. Тачно је да према свом персоналном важењу право на пензију није људско право, али јесте Уставом гарантовано право запослених и чланова њихове породице. Устав је изричит у томе да запослени и њихове породице имају права на социјално обезбеђење и осигурање (подвукао – Д. С.) која се уређују законом (члан 68. став 2. Устава), а право на пензију, које је условљено, односно повезано са радним односом (запосленошћу) управо произлази из пензијског осигурања.

## V

Да ли је умањење пензија доиста привремена законска мера? Тврдњу о привремености законске мере умањења пензија, као и покушај да се докаже њено стварно привремено важење, сматрам најслабијом тачком усвојене одлуке. Она се налази у оном делу њеног образложења где се доказује да је мера умањења пензија пропорционална управо зато што је привремена, без обзира што се из текста самог закона, осим у називу, та привременост уопште не одређује, нити се на било који посредан начин може уочити. Напор који је утрошен на доказивање привремености умањења пензија показује да је и код самог предлагача одлуке постојало уверење да је ово спорно питање заправо кључно за потврђивање или одбијање основаности иницијативе. Проблем је, међутим, у томе што наводи из образложења, супротно своме циљу, уместо да потврде, заправо негирају привременост законске мере.

Пошто у самом тексту закона не може да нађе никакво упориште, образложење карактера мере упућује на Закон о буџетском систему, што може бити схваћено као покушај да се индиректно, систематским повезивањем два закона различитог предмета, потврди не привременост, него условно важење мере. Умањење пензија ће важити, тачније пензије се неће повећавати све дотле док њихово учешће у БДП не буде мање од 11%. Увођењем овог аргумента потпуно се превиђа да условно и привремено важење јесу сличне, али нису појмовно исте категорије; зато је њихово правно дејство различито. Условност значи да ће мера важити све док не наступи будућа неизвесна околност, раскидни услов, онда када пензије учествују у БДП са мање од граничних 11 процената, што значи да условно важење практично може да значи (дуго)трајни, временски потпуно неодређени, чак вишегодишњи период важења једног наводно темпоралног закона. Не зна се да ли и када ће услов бити остварен. Условна мера је временски неодређена мера.

Привременост, међутим, значи прецизно временско орочавање важења једне мере, према правилу *Dies certus an et certus quando*. Сигурно је да ће наступити и када ће наступити (престанак мере). Када се важење умањења пензија веже за услов, односно лимит од 11% посто БДП, онда имамо ситуацију која се означава као *Dies certus an et incertus quando*. Сигурно је да ће наступити, али није сигурно када. Према томе, државни захват у имовинска права пензионера, значи у мирно уживање имовине, у ствари није привремен, него је условљен до наступања мерљивог успеха владине фискалне, односно целовите економске политике. Ако мера опстаје све док се не оствари прогнозирани пораст националног друштвеног богатства, онда то значи да је одузимањем дела имовине пензионерима трајно наметнут претерани терет у смањивању државних издатака, тј. успостављања буџетске равнотеже. Имовинска права су умањена, периодично се умањује имовина у тачно одређеном обиму, без икакве накнаде или услуге, нека врста пореза, јер нема јавног обећања, односно никаквих гаранција државе да ће у догледно време одузета имовина постепено бити враћена.

Ништа у томе не мења чињеница која се у образложењу стално понавља, као велика заслуга законодавца у афирмацији социјалне правде и смањењу

социјалних разлика, наиме, да се умањење не односи на све пензије, јер су „опорезоване“ само пензије које прелазе износ од 25.000 динара. Скоро да се закључује да су „више“ пензије социјално неправичне, да су малтене произвољно одређене, независно од стажа осигурања и уплаћених доприноса, тако да је са социјалног становишта њихово умањење дубоко правично. При томе, потпуно се игнорише значај чињенице да се спорним законом „привремено“ дерогира законито утврђена висина пензије. Привременим уређивањем начина обрачуна пензија заправо се уводи нови критеријум (умањење) који није објективизиран, пре би се могло рећи да је произвољно одређен проценом прага социјалне издржљивости појединих категорија пензионера. Општим законским решењима замењена су коначна решења којим је одређена висина пензије сваког појединачног корисника осигурања. Измена коначних решења наступа *ex lege*, а искључено је право на правно средство. Нова појединачна решења нису предвиђена чак ни за пензионере чије су пензије обрачунате по основу мешовитог стажа осигурања.

## VI

Да ли је другачије могао да се реши овај уставни спор, одлуком Уставног суда са или без касаторног дејства? Нема сумње да је овај уставни спор специфичан у тој мери да се не може разрешити типизираним одлуком Уставног суда. Изванредност, особеност уставног спора, која произлази, пре свега, из претпостављене привремености мере прописане законом којим се одузимају имовинска права десетине хиљада грађана, захтева такође изванредну, особену одлуку суда, што значи посебност њене изреке и одређивања посебног начина њеног извршења. Ако би се пошло од легитимности државне мере и њене претпостављене неопходности, с једне, али и захтева правне државности да та мера доиста буде привремена, који је снажно подржан захтевом социјалне правичности, с друге стране, у изреци одлуке Уставног суда било је могуће утврдити да ће почев од 1. јануара 2016. године, када почиње нова буџетска година, овај закон бити у нескладу са Уставом. Начин одређивања извршења овакве одлуке, која се, на пример, у Немачкој назива „апел одлука“, значио би установљавање обавезе за Народну скупштину да, уколико жели да се примена мере продужи, изнова о томе одлучује *ab initio*.

То значи да привремено одређена законска мера којом се у ствари трајно захвата у Уставом гарантована права имовинске природе подлеже периодичном преиспитивању, дакле, за сваку буџетску годину. Практично, до истека буџетске године одлука Суда не би имала касаторно дејство. На први поглед можда делује чудно ова трансформација једног уставног стања у неуставно стање, али уставноправно та ситуација је и те како могућа. У пракси нашег суда немамо пример за овакав тип одлуке, констатацију да ће неуставно стање наступити истеком одређеног периода важења норме, тј. истеком буџетске периоде. Практика немачког Савезног уставног суда познаје одлуку са оваквим временским дејством, без обзира на правило да одлука начелно има *ex nunc* дејство. По мом суду, да би се умањење пензије суштински сматрало привременим, да би закон доиста био темпоралан, неопходно је

његово преиспитивање у свакој буџетској години, што значи да би се увек морало приступати доношењу истог закона о умањењу пензија, без обзира на исту или различиту висину умањења. Да би једна мера захватања која се сматра легитимном у време доношења, задржала и даље ту легитимност, нужно је преиспитивање њене основаности у свакој буџетској години. У супротном, привременост умањења би била обична фикција или „празна прича“, пука тврдња која се ничим не доказује.

Наравно, нема потребе за оценом да ли парламентарној већини иде у политички рачун да се дискусија о пензијама отвара сваке године, односно нема разлога ни за процењивање да је предлог законске мере Влада, односно надлежно министарство намерно формулисало тако да јој се експлицитно не даје карактер привремености. Мотиви, добре намере или можда бојазан од лоше процене нису пресудни за уставносудско испитивање предузетих законских ограничења Уставом гарантованих права. Ако је очигледно да мера има за циљ смањење буџетског дефицита, без обзира што је у закону као прави циљ мере означено „очување финансијске одрживости пензијског система“, а ње једноставно нема без одржања буџетске равнотеже, јер се из буџета за пензије издваја скоро половина средстава потребних за исплату пензија у текућој години, онда је потребно, да би се ова мера могла сматрати и даље легитимном, неопходном и пропорционалном, ново парламентарно одлучивање о овом захвату у Уставом гарантовано социјално право једне од најосетљивијих категорија становништва.

Алтернатива овако сроченој изреци одлуке могла би да буде интерпретативна одлука у смислу да су иницијативе за утврђивање неуставности закона неприхватљиве под условом да се привременост ове мере тумачи тако што је Уставни суд разуме: као обавезу Народне скупштине да пре усвајања буџета за 2016. годину експлицитно одлучи о даљем важењу закона о умањењу пензија.

Трећи могући пут, који је имао значајну подршку на седници Уставног суда, значио би да се уместо усвајања овог предлога одлуке, тј. решења о одбацивању иницијатива или утврђујуће одлуке због одсуства привремености, донесе друга процесна одлука, тј. решење о покретању поступка. Спорна питања у овом предмету су толико бројна и значајна да су довољан разлог за заказивање јавне расправе. Наравно, њиме би био обухваћен закон у целини. Уз ово решења, могла је да се изда привремена наредба којом би била обустављена, до коначне одлуке Суда, даља примена закона. Пре седнице о већању и гласању, била би, дакле, одржана јавна расправа на коју би били позвани, осим учесника, представници науке и струке из области радног права, социјалног права, права социјалног осигурања, финансијског и имовинског права.

## VII

Одлука Уставног суда о уставности Закона о привременом уређивању начина исплате пензија заснована је на погрешној интерпретацији Устава. Њено образложење више је имало за циљ оправдање, несумњиво са неоли-

бералног становишта, ове законске мере, него што је одговорило захтевима правне државности, социјалне правичности, развијању објективног уставног права и заштити људских права од ексцесног законодавства. О томе да овом одлуком Уставни суд остаје „слеп“ према уставној и социјалној стварности, нема потребе посебно говорити. Не само што донета одлука Уставног суда није пружила делотворну заштиту Уставом гарантованим правима стеченим радом, него је дала готово бланко подршку извршној власти, која је добила малтене „дозволу“ уставног правосуђа да неограничено захвата у основна људска права. Нити се зна до када ће ова мера финансијске консолидације да важи, нити је показано до које границе се може толерисати захват законодавца у обим Уставом заштићеног права на пензију. Устав је допустио законодавцу да предузима мере којима ће се људска и мањинска права ограничавати, али је такође поставио и најопштије границе захватима законодавне власти у заштићено подручје људских права. У вези с тим, у упоредном уставном правосуђу настала је права доктрина о „границама ограничења“ људских права. У одлуци Уставног суда, осим преузимања интерпретационих фигура Суда у Стразбуру, нема таквих интерпретационих ставова који би значили постављање чврстих садржајно довољно одређених препрека произвољним законодавним захватањима у људска права гарантована Уставом.

Ипак, по мом суду, не мора да значи да је овај уставни спор коначно решен овом одлуком Уставног суда, тачније може се изнова покренути исти уставни спор, независно од правила да Уставни суд одбацује захтев за оцењивање уставности о коме је већ одлучивао, осим ако из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање (члан 46. т. 8. Закона о Уставном суду). Због специфичне природе Закона о привременом обрачунавању начина исплате пензија, самим протеком времена аргументациона снага већ изнетих навода, пре свега, тврдња да законска мера није привремена, него трајна, њих трансформише у нове разлоге и нове доказе о којима Уставни суд мора изнова да одлучује. Привремено решење се може толерисати само до разумне границе, јер претерано дуго трајање привременог законског решења постаје значајним протеком времена трајно решење. Није искључено, дакле, да садашњи или други састав Уставног суда донесе другачију одлуку поводом истог спорног питања, уколико сам законодавац не утврди престанак ове мере.

Судија Уставног суда  
проф. др Драган М. Стојановић





**V. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА  
ДОНЕТИ У 2016. ГОДИНИ**



Закон о изменама и допунама Закона о ауторском и сродним правима („Службени гласник РС“, број 119/12) – члан 6, у делу члана 171а ст. 1, 2. и 5.

и

Категоризација корисника који врше јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма за територију Републике Србије („Службени гласник РС“, број 3/13)

Одређивање највишег износа накнаде аутора, интерпретатора и произвођача фонограма; начин плаћања (простор за који се плаћа); изузеци од обавезе плаћања (занатске радње изузете) и др.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 6. Закона о изменама и допунама Закона о ауторском и сродним правима („Службени гласник РС“, број 119/12), у делу новододатог члана 171а ст. 1, 2. и 5. Закону о ауторском и сродним правима, нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

2. Утврђује се да Категоризација корисника који врше јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма за територију Републике Србије („Службени гласник РС“, број 3/13) није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

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

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 1, 2, 3, 6, 7, 10. и 12. Закона о изменама и допунама Закона о ауторском и сродним правима („Службени гласник РС“, број 119/12), оцену уставности Уредбе о утврђивању листе техничких уређаја и предмета за које постоји обавеза плаћања посебне накнаде носиоцима ауторског и сродних права („Службени гласник РС“, број 45/10) и оцену уставности и законитости Категоризације корисника који врше јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма за територију Републике Србије („Службени гласник РС“, број 3/13). Поводом поднетих иницијатива, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), Решењем од 26. фебруара 2015.

године, покренуо поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 6, у делу новододатог члана 171а ст. 1, 3, 4. и 5. Закону о ауторском и сродним правима, Закона о изменама и допунама Закона о ауторском и сродним правима („Службени гласник РС“, број 119/12) и Категоризације корисника који врше јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма за територију Републике Србије („Службени гласник РС“, број 3/13). Истовремено, овим решењем Уставни суд је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 1 став 1. тачка 5) и став 5, члана 2, члана 3. у делу у коме се члану 156. додаје став 5. Закона о ауторском и сродним правима, чл. 7, 10. и члана 12. ст. 2. и 3. Закона о изменама и допунама Закона о ауторском и сродним правима („Службени гласник РС“, број 119/12).

Уставни суд је, у претходном поступку, нашао да се у односу на одредбе члана 6. Закона, у делу новододатог члана 171а ст. 1, 3, 4. и 5. Закону о ауторском и сродним правима, полазећи од решења садржаних у Уставу и наведеним међународним уговорима, основано постављају следећа спорна уставноправна питања:

– да ли се одредбом члана 6. оспореног Закона, у делу у коме је додат члан 171а став 1. Закону о ауторском и сродним правима, којом су предвиђени највиши износи накнада на месечном нивоу у тарифи за јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма, за одређене категорије корисника, према величини њихових комерцијалних пословних просторија, доводи у питање право аутора на правичну накнаду, те да ли је наведеном одредбом Закона повређен члан 11bis Бернске конвенције;

– да ли се одредбама члана 6. оспореног Закона, у делу новододатог члана 171а ст. 3. и 4. Закону о ауторском и сродним правима, којима је предвиђено да се накнада за јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма у занатским радњама и пословном простору предузетника, под одређеним условима, не плаћа, онемогућава право аутора, интерпретатора и произвођача фонограма да за јавно саопштавање њихових дела добију накнаду од корисника, а самим тим се поставља питање сагласности наведених одредаба Закона са уставним решењима из члана 20. и члана 73. став 2. Устава, као и да ли решење које је њима прописано испуњава услове допуштености ограничења ауторског и сродних права у складу са чланом 9. став 2. Бернске конвенције и чланом 10. став 1. WIPO уговора о ауторском праву;

– да ли је одредба члана 6. Закона о изменама и допунама Закона, у делу новододатог члана 171а став 5. Закону о ауторском и сродним правима, која овлашћује репрезентативно удружење корисника за територију Републике Србије, који су обвезници плаћања накнаде, да категоришу сами себе по одређеним критеријумима, чиме корисници *de facto* опредељују висину накнаде коју су обавезни да плаћају, у складу са чланом 11bis Бернске конвенције, која ауторима гарантује право на правичну накнаду, коју ће у недостатку споразума, утврдити надлежни орган.

Уставни суд је у претходном поступку нашао да се у односу на оспорену Категоризацију корисника који врше јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма за територију Републике Србије, чије је доношење предвиђено одредбом члана 171а став 5. Закона о ауторском и сродним правима, основано постављају следећа спорна уставноправна питања:

– да ли доносилац Категоризације има овлашћење да Категоризацијом одређује коефицијенте за утврђивање максималних износа накнаде коју корисници морају да плаћају ауторима, интерпретаторима и произвођачима фонограма, што значи, да на тај начин сами корисници одређују цену коју ће платити за коришћење туђих добара, односно за коришћење туђих права;

– да ли одређивање коефицијената, по којима би одређени корисници требало да плате накнаде за јавно саопштавање ауторских дела, може бити предмет уређивања Категоризацијом, када се има у виду да је тарифа општи акт организације којим се утврђују висина и начин одређивања накнаде коју организација наплаћује корисницима за поједине облике искоришћавања ауторских дела и предмета сродних права.

Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини и Унији послодаваца Србије, која је доносилац оспорене Категоризације. Како Народна скупштина, а ни Унија послодаваца Србије, нису у остављеном року, а ни накнадно, доставиле одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак, с тим што је одлучио да се за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима члана 6. Закона о изменама и допунама Закона о ауторском и сродним правима („Службени гласник РС“, број 119/12), у делу новододатог члана 171а ст. 3. и 4. Закону о ауторском и сродним правима, формира други, посебан предмет, сагласно одредби члана 43. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13).

## II

Закон о ауторском и сродним правима донет је 11. децембра 2009. године („Службени гласник РС“, број 104/04). Закон је мењан и допуњаван 26. децембра 2011. године („Службени гласник РС“, број 99/11) и 15. децембра 2012. године („Службени гласник РС“, број 119/12). Изменама и допунама Закона о ауторском и сродним правима од децембра 2012. године, после члана 171. Закона о ауторском и сродним правима, додат је члан 171а под називом „2.5.1а Одређивање накнаде у тарифи за јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма“.

Одредбама члана 171а ст. 1, 2. и 5. Закона прописано је: да највиши износ накнаде на месечном нивоу у тарифи за јавно саопштавање музичких дела, интерпретације и фонограма, не може да буде већи од 1/12 минималне зараде у Републици Србији без пореза и доприноса, за кориснике чије су комерцијалне пословне просторије површине до 50 метара квадратних, односно не може да буде већи од 1/10 минималне зараде у Републици Србији без пореза и доприноса за кориснике чије су комерцијалне пословне просторије површине веће од 50 до 100 метара квадратних, односно не може да буде



већи од 1/8 минималне зараде у Републици Србији без пореза и доприноса за кориснике чије су комерцијалне пословне просторије површине од 100 до 150 метара квадратних, не може да буде већи од 1/6 минималне зараде у Републици Србији без пореза и доприноса за кориснике чије су комерцијалне пословне просторије површине од 150 до 200 метара квадратних, а за кориснике са пословним просторијама од 200 до 300 метара квадратних не може бити већа од 1/3 минималне зараде у Републици Србији, с тим што се као основ за утврђивање накнаде на месечном нивоу у текућој календарској години узима износ минималне зараде, без пореза и доприноса у децембру месецу претходне календарске године, а за сваких додатних 100 метара квадратних преко 300 метара квадратних, накнада се увећава за максимално 1/10 минималне зараде у Републици Србији без пореза и доприноса (став 1); да се при одређивању квадратуре комерцијалних пословних просторија из става 1. овог члана искључиво рачуна простор који корисник користи за пријем гостију, потрошача и наручилаца услуга, а не рачунају се помоћне просторије за рад особља корисника, складишни и санитарни простор (став 2); да кориснике из става 1. овог члана категорише репрезентативно удружење корисника за територију Републике Србије на основу значаја који јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма има за обављање пословне делатности корисника у одређеној привредној грани или сектору, нарочито водећи рачуна о географском месту седишта корисника, финансијском промету који корисник остварује на годишњем нивоу, као и да се за јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма у занатским радњама не плаћа накнада (став 5).

Оспореном Категоризацијом корисника који врше јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма за територију Републике Србије („Службени гласник РС“, број 3/13), коју је донела Унија послодаваца Србије, корисници су разврстани у четири групе и групу девастирана подручја, према седишту и делатности, на основу Закона о регионалном развоју Републике Србије („Службени гласник РС“, број 45/10), Одлуке о одређивању зона на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 60/09, 45/10 и 54/11) и Одлуке о локалним комуналним таксама града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, бр. 54/09, 60/10 и 51/11), водећи рачуна о значају који јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма има за обављање пословне делатности корисника у одређеној привредној грани или сектору, географском месту седишта корисника и финансијском промету који корисник остварује на годишњем нивоу. Категоризацијом су утврђени коефицијенти за сваку категорију корисника.

### III

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражена оцена уставности оспорених одредаба Закона и Категоризације корисника, 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 почива на неотуђивим 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); да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују (члан 16. став 2); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2); да се ауторима научних и уметничких дела јемче морална и материјална права, а Република Србија подстиче и помаже развој науке, културе и уметности (члан 73. ст. 2. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тачка 7); да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5).

#### IV

Потврђеним међународним уговорима, у односу на које је тражена оцена уставности наведених оспорених одредаба Закона и Категоризације корисника, релевантним за решавање овог уставног спора, а који су, сагласно одредби члана 16. став 2. Устава, саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, предвиђено је:

– WIPO уговором о интерпретацијама и фонограмима („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 13/02) – да интерпретатори и произвођачи фонограма имају право на појединачну правичну накнаду за директно или индиректно коришћење фонограма који су издати у комерцијалне сврхе за емитовање или било које друго јавно саопштавање, да стране уговорнице могу утврдити у својим националним законима да ће интерпретатор или произвођач фонограма, или обоје, потраживати од корисника појединачну правичну накнаду, да стране уговорнице могу прописати у својим националним законима да се, у одсуству споразума између интерпретатора и произвођача фонограма, одреде услови под којима би интерпретатори и произвођачи фонограма делили појединачну правичну накнаду, да свака страна уговорница може изјавити, у обавештењу упућеном Генералном директору WIPO, да ће примењивати одредбе става (1) само за одређене видове коришћења, или да ће ограничити њихову примену на неки други начин, или да уопште неће примењивати ове одредбе (члан 15. ст. 1. до 3);

– Бернском конвенцијом за заштиту књижевних и уметничких дела („Службени лист СФРЈ“, број 14/75 и „Службени лист СФРЈ – Међународни

уговори“, број 4/86) – да аутори књижевних и уметничких дела уживају искључиво право да дају одобрења, за радио-дифузију својих дела или њихово саопштавање јавности било којим средством бежичног преноса знакова, звукова или слика, за свако саопштавање јавности, било жичним или бежичним путем, дела емитованог преко радија, ако се ово саопштавање врши преко неке друге установе, а не изворне, односно почетне, за саопштавање јавности преко звучника или било ког другог сличног уређаја за пренос знакова, звукова или слика дела, емитованог преко радија, да се препушта законодавствима земаља Уније да утврде услове под којима ће се вршити права наведена у ставу 1. овог члана, али ови услови ће бити строго ограничени на земље које су их прописале и оне ни у ком случају не смеју повредити морално право аутора ни његово право на правичну накнаду коју ће у недостатку споразума, утврдити надлежни орган (члан 11 bis);

– Међународном конвенцијом о заштити уметника извођача, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију – Римском конвенцијом – („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 13/02) – да кад се фонограм, објављен у комерцијалне сврхе, или репродукција тог фонограма користе непосредно за радио-дифузију или за било какво саопштавање јавности, корисник ће извођачима или произвођачима фонограма, или и једнима и другима исплатити једнократну правичну накнаду, те да национално законодавство може, у недостатку споразума између тих страна, одредити услове расподеле ове накнаде (члан 12);

– Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08) – да ће Република Србија предузети све неопходне мере како би најкасније пет година од ступања на снагу овог споразума обезбедила ниво заштите интелектуалне, индустријске и комерцијалне својине који је сличан нивоу који постоји у Заједници, укључујући и делотворна средства за спровођење тих права (члан 75).

## V

Полазећи од решења садржаних у Уставу и наведеним међународним уговорима, Уставни суд налази да се одредбом члана 6. оспореног Закона, у делу у коме је додат члан 171а став 1. Закону о ауторском и сродним правима, којом су предвиђени највиши износи накнада на месечном нивоу у тарифи за јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма, за одређене категорије корисника, према величини њихових комерцијалних пословних просторија, доводи у питање право аутора на правичну накнаду. Наиме, чланом 11bis Бернске конвенције за заштиту књижевних и уметничких дела предвиђено је да се висина накнаде утврђује, пре свега споразумом, а у његовом недостатку одлуком надлежног органа, што значи да Бернска конвенција овлашћује државу да може предузимати одређене активности и у вези са накнадом – тако што може одредити орган надлежан да утврди накнаду, али тек и само у случају ако

нема споразума између организације за заштиту ауторских и сродних права и корисника. При томе треба имати у виду да се, према одредбама Закона о ауторском и сродним правима, висина накнаде одређује тарифом која се, према члану 174. Закона, након обављених преговора између организације и репрезентативног удружења корисника, одређује споразумом у писаној форми. Међутим, оспореном одредбом члана 6. Закона, у делу у коме је додат члан 171а став 1. Закону о ауторском и сродним правима, прописани су највиши износи накнаде, који се не примењују само у одсуству споразума између уговорних страна, односно у ситуацији када споразум није постигнут, већ се унапред прописују највиши износи накнаде који обавезују стране које преговарају, што је, по оцени Уставног суда, несагласно са наведеним чланом 11bis Бернске конвенције, као и са одредбом члана 16. став 2. Устава, према којој су потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују и члана 194. став 5. Устава, којом је утврђено да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

С обзиром на то да је одредба новододатог члана 171а став 2. Закона, којом је прописано да се при одређивању квадратуре комерцијалних пословних просторија из става 1. овог члана искључиво рачуна простор који корисник користи за пријем гостију, потрошача и наручилаца услуга, а не рачунају се помоћне просторије за рад особља корисника, складишни и санитарни простор, логички и садржински повезана са одредбом става 1. члана 171а Закона, Уставни суд налази да је из истих разлога одредба члана 171а став 2. Закона несагласна са наведеним чланом 11bis Бернске конвенције, као и са одредбама члана 16. став 2. и члана 194. став 5. Устава.

Разматрајући одредбу члана 6. Закона о изменама и допунама Закона, у делу новододатог члана 171а став 5. Закону о ауторском и сродним правима, којом је прописано да кориснике из става 1. овог члана категорише репрезентативно удружење корисника за територију Републике Србије на основу значаја који јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма има за обављање пословне делатности корисника у одређеној привредној грани или сектору, нарочито водећи рачуна о географском месту седишта корисника, финансијском промету који корисник остварује на годишњем нивоу, као и да се за јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма у занатским радњама не плаћа накнада, Уставни суд је оценио да наведена одредба Закона није у сагласности са одредбом члана 11bis Бернске конвенције, која ауторима гарантује право на правичну накнаду, коју ће у недостатку споразума, утврдити надлежни орган. При томе, Суд је имао у виду да наведена одредба Закона овлашћује репрезентативно удружење корисника за територију Републике Србије, који су обвезници плаћања накнаде, да категоришу сами себе, те на тај начин, корисници *de facto* опредељују висину накнаде који су обавезни да плаћају, односно сами корисници одређују цену коју ће

платити за коришћење туђих приватних права. Самим тим што оспорена одредба новододатог члана 171а став 5. Закону о ауторском и сродним правима није у сагласности са одредбом члана 11bis Бернске конвенције, то није у сагласности ни са одредбама члана 16. став 2. и члана 194. став 5. Устава.

Имајући у виду да је Уставни суд у тачки 1. ове одлуке утврдио да одредбе члана 171а ст. 1, 2. и 5. Закона о ауторском и сродним правима, које представљају правни основ за доношење Категоризације корисника који врше јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма за територију Републике Србије и одређују њену садржину, нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима, Уставни суд је, из истих разлога, оценио да оспорена Категоризација, коју је донела Унија послодавца Србије, није у сагласности са одредбом члана 11bis Бернске конвенције и одредбама члана 16. став 2. и члана 194. став 5. Устава.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), донео Одлуку као у тач 1. и 2. изреке.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредаба члана 171а ст. 1, 2. и 5. оспореног Закона и Категоризације, наведених у тач. 1. и 2. изреке, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 6, у делу новододатог члана 171а ст. 1, 2. и 5. Закону о ауторском и сродним правима, Закона о изменама и допунама Закона о ауторском и сродним правима („Службени гласник РС“, број 119/12) и Категоризација корисника који врше јавно саопштавање музичких дела, интерпретација и фонограма за територију Републике Србије („Службени гласник РС“, број 3/13), престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУз-55/2013 од 4. фебруара 2016. године (,Службени гласник РС“, број 29/16)

**Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др.закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14 и 106/15) – члан 73. ст. 2, 5. и 6.**

Овлашћење Државног већа тужилаца да прописује накнаде и остала примања заменика јавног тужиоца који је премештен, односно упућен у друго јавно тужилаштво, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију; одређивање круга субјеката који имају право на накнаду за одвојен живот.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 73. ст. 2, 5. и 6. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14 и 106/15) нису у сагласности са Уставом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Решењем Уставног суда број IУз-80/2014 од 9. јула 2015. године, поводом поднетих иницијатива, покренут је поступак за оцену уставности одредаба члана 73. ст. 2. и 5. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др.закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС и 117/14). Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли је овлашћење Државног већа тужилаца да прописује накнаде и остала примања заменика јавног тужиоца који је премештен или упућен у друго јавно тужилаштво, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију (члан 73. став 2. Закона), у сагласности, са једне стране, са одредбама члана 98. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава, којима је утврђена законодавна надлежност Народне скупштине у домену уређивања односа из надлежности Републике Србије утврђене чланом 97. Устава и члана 123. тачка 3. Устава, којом су утврђена нормативна овлашћења Владе да доноси прописе у извршавању закона, а са друге стране, са одредбама чл. 164. и 165. Устава, којима је опредељен уставни положај и утврђена надлежност Државног већа тужилаца;

– да ли се утврђивањем права на накнаду за одвојен живот само одређеним категоријама јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из оспореног члана 73. став 5. Закона, нарушава уставни принцип једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава и начело забране дискриминације, утврђено ставом 3. истог члана Устава, односно да ли за овакво различито законско уређивање права за лица која се могу наћи у истој чињеничној и правној ситуацији постоји објективно и разумно оправдање.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), наведено решење доставио Народној скупштини на одговор. Како Народна скупштина није доставила свој одговор на решење о покретању поступка и спорна уставноправна питања, ни након истека предвиђеног рока из достављеног решења, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.



У циљу прикупљања података и обавештења од значаја за поступање Уставног суда у овом предмету, Уставни суд је, на основу члана 34. став 2. Закона о Уставном суду, затражио од Државног већа тужилаца да Суду достави податак на основу којих прописа се у јавним тужилаштвима одређују врсте накнада и других примања које остварују јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца за време обављања јавнотужилачке функције, односно прописују услови под којима ова лица остварују право на накнаду трошкова који настају у вези с њиховим радом у државном органу и друга примања, начин остваривања права и висина накнаде трошкова и других примања. У одговору Државног већа тужилаца А бр. 229/15 од 4. јуна 2015. године наводи се да се на носиоце јавнотужилачке функције, када се ради о остваривању права на накнаде и друга примања ових лица у обављању јавнотужилачке функције, примењују Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14), Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС и 117/14) и Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 98/07 и 84/14 – пречишћени текст). У одговору је такође наведено да се Посебан колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 23/98, 11/09 и 15/12 – споразум) примењивао на носиоце јавнотужилачке функције до 3. марта 2015. године, када је престао да важи. Поводом наведеног, Суд указује да је у међувремену закључен нови Посебан колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 25/15 и 50/15), којим су у погледу накнада трошкова запослених уређени само накнада трошкова погребних услуга (члан 40) и накнада трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада (члан 45).

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о јавном тужилаштву је донела Народна скупштина на седници одржаној 22. децембра 2008. године. Овај закон је ступио на снагу даном конституисања Државног већа тужилаца, а почео је да се примењује од 1. јануара 2010. године, изузев одредаба од чл. 74. до 84. Закона, које су почеле да се примењују од дана конституисања Државног већа тужилаца. Законом о јавном тужилаштву уређени су 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. Оспореним одредбама члана 73. ст. 2. и 5. Закона је прописано: да накнаде и остала примања заменика јавног тужиоца који је премештен, односно упућен у друго јавно тужилаштво, министарство надлежно за правосуђе, установу или међу-

народну организацију прописује Државно веће тужилаца, уз сагласност министарства надлежног за правосуђе (став 2); да право на накнаду за одвојен живот имају јавни тужиоци, односно заменици јавних тужилаца у Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима (став 5). Одредбом члана 73. став 6. Закона, која је у правној и логичкој вези са оспореним ставом 5. овог члана Закона, прописано је да право на накнаду из става 5. овог члана утврђује Државно веће тужилаца.

### III

За оцену уставности оспорених одредаба члана 73. ст. 2. и 5. Закона, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима 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 правни поредак јединствен (члан 4. став 1. и члан 194. 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 се јемчи право на рад, у складу са законом, да свако има право на поштовање достојанства своје личности, 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, да се нико тих права не може одрећи (члан 60. ст. 1. и 4); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области рада и организацију надлежност и рад републичких органа, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 8, 16. и 17); 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 се оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују законом (члан 157. став 1); да је Државно веће тужилаца самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са законом (члан 164. став 1); 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).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о јавном тужилаштву („Службени гласник Р“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14 и 106/15), поред већ наведених одредаба члана 73. овог закона, прописано је: да јавно тужилаштво Републике Србије чине Републичко јавно тужилаштво, апелациона јавна тужилаштва, виша јавна тужилаштва, основна јавна тужилаштва и јавна тужилаштва посебне надлежности (члан 13. став 1); да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца остварују права из радног односа у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није друкчије одређено (члан 50. став 4); да заменик јавног тужиоца може бити трајно премештен у друго јавно тужилаштво истог степена, само уз своју писмену сагласност, да решење о премештају доноси Републички јавни тужилац, да у случају из члана 57. овог закона (ако јавно тужилаштво буде укинато, или ако буде смањен број заменика јавног тужиоца у јавном тужилаштву), заменик јавног тужиоца може бити премештен и без своје сагласности, на основу одлуке Државног већа тужилаца, да заменик јавног тужиоца наставља трајно да обавља функцију у јавном тужилаштву у које је премештен (члан 62); да заменик јавног тужиоца може, уз своју писмену сагласност, бити упућен у друго јавно тужилаштво најдуже на једну годину, да на предлог јавног тужиоца посебне надлежности, заменик јавног тужиоца може, уз своју писмену сагласност, бити упућен у јавно тужилаштво посебне надлежности најдуже на четири године, да када се заменик јавног тужиоца упућује у тужилаштво вишег степена, мора испуњавати услове за избор за заменика јавног тужиоца тужилаштва у које се упућује, да изузетно, заменик јавног тужиоца може бити упућен и без своје сагласности у друго јавно тужилаштво истог или нижег степена, због недовољног броја заменика јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву, да упућивање из става 3. овог члана може трајати најдуже једну годину, да решење о упућивању доноси Републички јавни тужилац (члан 63); 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, да решење о упућивању доноси Државно веће тужилаца (члан 64).

Чланом 13. Закона о Државном већу тужилаца („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15) прописано је да Државно веће тужилаца: утврђује листу кандидата за избор Републичког јавног тужиоца и јавних тужилаца коју доставља Влади; 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 вишем јавном тужилаштву; одлучује о престанку функције заменика јавних тужилаца; утврђује разлоге за разрешење јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца; одређује јавно тужилаштво у којем ће јавни тужилац и заменици јавног тужиоца наставити да врше функцију заменика јавног тужиоца у случају укидања јавног тужилаштва; одлучује о удаљењу Републичког јавног тужиоца; одлучује по приговору на одлуку о удаљењу јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца; предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад јавних тужилаштава за текуће расходе и врши надзор над њиховим трошењем, у складу са законом; утврђује које су друге функције, послови или приватни интереси у супротности са достојанством и самосталношћу јавног тужилаштва; поставља вршиоца дужности Републичког јавног тужиоца; одлучује по приговору на одлуку Републичког јавног тужиоца о томе када се сматра да није било избора јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца; даје мишљење о изменама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај и поступање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, организацију јавног тужилаштва, као и других закона које јавна тужилаштва примењују; доноси Етички кодекс; води лични лист за сваког јавног тужиоца, заменика јавног тужиоца и запосленог у јавном тужилаштву; именује и разрешава Дисциплинског тужиоца и његове заменике и чланове Дисциплинске комисије и њихове заменике; доноси одлуке о правним лековима у дисциплинском поступку; доноси Правилник о мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца; доноси одлуку о правном леку против одлуке о вредновању рада јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца; одлучује о приговорима у поступку избора за чланове Државног већа из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца; обавља послове у вези са спровођењем Националне стратегије реформе правосуђа; утврђује садржину програма обуке за заменике јавних тужилаца који се први пут бирају на функцију и тужилачке помоћнике у складу са законом; предлаже програм обуке за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца који трајно обављају функцију; обавља и друге послове предвиђене законом.

#### IV

Полазећи од изложеног уставноправног оквира који је од значаја за разматрање спорних уставноправних питања у овом предмету, а посебно од одредаба члана 97. тачка 16. и члана 157. став 1. Устава, Уставни суд констатује да је Народна скупштина овлашћена да законом уреди оснивање, организацију и надлежност јавног тужилаштва. Сагласно наведеном, Скупштина је Законом о јавном тужилаштву уредила организацију и надлежност јавних тужилаштава, услове 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 дисциплинску 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. У оквиру наведених питања регулисаних овим законом, законодавац је уредио и одређена питања која се односе на материјални положај носилаца јавнотужилачке функције, а везана су за остваривање права из радног односа јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца. Тако су одредбама чл. 69. до 72. Закона уређена питања која се односе на начин одређивања основне плате јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, затим на платне групе у које су разврстани јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца и коефицијенте сваке платне групе, као и на право на увећање основне плате и право на накнаду за одвојен живот. Како је одредбом члана 50. став 4. Закона прописано да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца остварују права из радног односа у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није друкчије одређено, Уставни суд указује да се на сва питања из домена остваривања права из радног односа ових лица која нису прописана Законом о јавном тужилаштву примењују прописи којима су уређена права из радног односа изабраних лица, из чега следи да је у области уређивања питања из радног односа јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Закон о јавном тужилаштву *lex specialis* у односу на прописе којима су ова питања уређена за изабрана лица у државним органима.

Међутим, како закон којим би на јединствен начин била уређена питања из радног односа изабраних лица није донет, то је неопходно најпре сагледати који су то све прописи од значаја за регулисање остваривања права из радног односа изабраних лица, односно оног сегмента у остваривању ових права који се односи на право на остваривање накнада и других примања ових лица.

С тим у вези, Уставни суд подсећа да су Законом о радним односима у државним органима из 1991. године („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02, 49/05 – Одлука УС, 79/05 – др. закон, 81/05 – испр. др. закона, 83/05 – испр. др. закона и 23/13 – Одлука УС) била уређена права, обавезе и одговорности из радног односа свих запослених у државним органима, затим права, обавезе и одговорности изабраних и постављених лица, као и одређена права председника Републике у области радних односа. Овим законом су била уређена, између осталог и питања која су се односила на плате, накнаде и друга примања наведених лица. Након тога је Народна скупштина Републике Србије донела Закон о посебним правима и обавезама изабраних лица („Службени гласник РС“, број 44/98), који је ступио на снагу 16. децембра 1998. године, а чија примена је требало да отпочне 1. јануара 1999. године. Међутим, примена овог закона никада није отпочела, јер је Народна скупштина Републике Србије, у току трајања *vacatio legis* овог закона, донела посебан закон о његовом престанку важења. Потом је, 13. јуна 2001. године, донет Закон о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 116/08 – др. закон, 92/11,



99/11 – др. закон, 10/13, 55/13 и 99/14), којим је поново једним актом уређен начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања изабраних, постављених и именованих лица у државним органима, као и запослених у државним органима и организацијама, у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе и у јавним службама. У погледу одређивања накнада и других примања ових лица, одредбом члана 11. став 1. овог закона прописано је да изабрано, именовано и постављено лице и запослени у државним органима и организацијама, органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе и у јавним службама имају право на накнаду плате и друга примања у висини утврђеној актом Владе, ако посебним законом није друкчије уређено. Из наведеног следи да је законодавац препустио Влади да својим актом утврди висине накнада и других примања лица одређених овим законом, али је предвидео и могућност уређења ових питања на другачији начин од предвиђеног, и то само на основу посебног закона. Међутим, даном почетка примене Закона о јавном тужилаштву, тј. од 1. јануара 2010. године, престају да важе одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама, у делу који се односи на начин утврђивања плата, додатака и накнада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (члан 139). Суд даље констатује да су 2005. године донета два закона (Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – испр. 83/05 – испр. 64/07, 67/07 – испр. 116/08, 104/09 и 99/14) и Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 – испр., 115/06 – испр., 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14)), којима су на целовит начин уређена питања која се односе на права, обавезе и одговорности државних службеника у Републици Србији, као и питања која се односе на плате, накнаде и друга примања ових лица. Ступањем на снагу Закона о државним службеницима, тј. 1. јула 2006. године, престао је да се на радне односе у државним органима примењује Закон о радним односима у државним органима, док се сходна примена тог закона продужила у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона, који је донет 3. марта 2016. године, али чија примена отпочиње тек 1. децембра 2016. године. Закон о платама државних службеника и намештеника, којим су уређена питања која се односе на плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника, такође је ступио на снагу 1. јула 2006. године. Овим законом је дато овлашћење Влади да донесе уредбу којом ће одредити услове за остваривање права на накнаду трошкова који су прописани Законом, њихову висину и начин остваривања (члан 37. став 2. Закона).

Сагласно наведеном, Влада је на основу овлашћења из члана 11. став 1. Закон о платама у државним органима и јавним службама и члана 37. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника, на седници одржаној 20. септембра 2007. године, донела две посебне уредбе којима је уредила услове, висину и начин остваривања права на накнаде и друга примања изабраних и постављених лица са једне стране и накнада трошкова и отпремнина државних службеника и намештеника са друге стране, при



чему Уставни суд истиче да су ова питања до тада такође била уређена јединственим подзаконским актом, тј. Уредбом Владе о накнадама и другим примањима запослених у државним органима и изабраних, односно постављених лица („Службени гласник РС“, број 95/05 – пречишћен текст), која је престала да важи 29. септембра 2007. године, на основу члана 54. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, др. 98/07 – пречишћен текст, 84/14 и 84/15).

Уредбом о накнадама и другим примањима изабраних и постављених лица у државним органима („Службени гласник РС“, др. 44/08 – пречишћен текст и 78/12) уређени су услови под којима ова лица остварују право на накнаду трошкова који настају у вези са њиховим радом у државном органу и друга примања, начин остваривања права и висина накнаде трошкова и других примања. Одредбама ове уредбе су одређени услови под којима ова лица остварују: право на додатак за приправност (члан 2. Уредбе), (које је признато само судијама, јавним тужиоцима, заменицима јавних тужилаца и судијама прекршајних судова); право на накнаду трошкова смештаја (члан 3. Уредбе) и право на разлику зараде (члан 4. Уредбе). У погледу права на накнаду других трошкова, попут трошкова превоза за долазак на рад и за одлазак са рада, службеног путовања у земљи, службеног путовања и селидбе у иностранство, рада и боравка на терену, привременог или трајног премештаја у друго место рада, као и право на отпремнину при одласку у пензију, Уставни суд констатује да та права нису уређена овом уредбом, већ се на њих сходно примењују одредбе наведених уредби Владе којима су уређене накнаде трошкова и отпремнина државних службеника и намештеника, с тим што се на изабрана и постављена лица у државним органима не односе одредбе којима су утврђени посебни случајеви у којима државни службеник или намештеник нема право на накнаду трошкова за одвојен живот. Право на додатак на плату за минули рад, прековремени рад, рад у дане празника и рад ноћу, изабрана и постављена лица остварују сходном применом одредаба општих прописа о раду.

Како накнада за одвојени живот представља посебну врсту накнаде трошкова поводом привременог или трајног премештаја у друго радно место државног службеника или намештеника (у ове накнаде, поред наведених трошкова за одвојен живот, спадају још и трошкови селидбе и трошкови посете породици), то се на остваривање права накнаде трошкова за одвојени живот изабраних и постављених лица у државним органима сходно примењују одредбе наведене Уредбе из 2007. године, осим одредбе члан 48. став 3. Уредбе, којом су утврђени посебни случајеви у којима државни службеник нема право на накнаду трошкова за одвојен живот. Сагласно наведеном, у погледу остваривања права на накнаду трошкова за одвојени живот за изабрана и постављена лица у државним органима сходно се примењују три одредбе ове уредбе, и то члан 48. ст. 1. и 2. Уредбе, којима су утврђени услови под којима државни службеник остварује право на накнаду ових трошкова у случају привременог и трајног премештаја и члан 49. Уредбе, којим је одређена висина ове накнаде. У погледу прописаних услова за остваривање овог

права предвиђено је да се накнада за одвојени живот од породице накнађује у случају да је државни службеник „привремено премештен у друго место рада, које је више од 50 км удаљено како од места његовог пребивалишта тако и од претходног места рада и да живи одвојено од породице, као и да се ови трошкови накнађују док привремени премештај траје. Када се ради о трајном премештају државног службеника и намештеника то право има лице које је премештено у друго место рада, које је више од 50 км удаљено како од места његовог пребивалишта тако и од претходног места рада и који нема решено стамбено питање у новом месту рада, и то најдуже годину дана од дана трајног премештаја. Што се тиче висине ове накнаде, чланом 49. Уредбе је прописано да се накнада исплађује месечно и да износи 75% просечене месечне зараде по запосленом у Републици Србији, према последњем коначном објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан исплате.

У току поступка нормативне контроле у овом уставносудском предмету, Народна скупштина је донела и Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 18/16), који је ступио на снагу 9. марта 2016. године, али чија примена је одложена од 1. јануара 2017. године, односно 1. јануара 2018. године. Одредбом члана 32. став 1. овог закона је прописано да запослени има право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак са рада (накнада за превоз), за време које је провео на службеном путу у земљи и иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену, за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада, ако остваривање наведених права није обезбеђено на другачији начин, док је одредбом члана 34. истог закона прописано да се услови и начин остваривања ових права, висина накнаде, као и право на друге накнаде које произлазе из специфичности радноправног положаја запосленог и друга примања уређују у складу са посебним законом. Из наведеног следи да су питања која се односе на права запосленог у јавном сектору на накнаду материјалних трошкова одређена као *materia legis*, односно да ће се уређивати у складу са посебним законом. И коначно, увидом и у упоредну праксу, Уставни суд налази да преовлађује решење према коме се питања која се односе на права на накнаде и друга примања носилаца јавнотужилачке функције уређују законом.

## V

Поводом регулисања права на накнаде и остала примања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Уставни суд указује да су Законом о јавном тужилаштву уређена питања која се односе на одређивање плате јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, док овим законом нису посебно уређене накнаде трошкова и остала примања која носиоци јавнотужилачке функције остварују за време обављања функције. С обзиром на то да ова питања нису посебно уређена Законом о јавном тужилаштву, из одредбе

члана 50. став 4. Закона произлази да се на ова права носилаца јавнотужилачке функције примењују прописи који уређују права из радног односа изабраних лица, тј. у конкретном случају ради се о наведеним уредбама Владе којима су уређена питања која се односе на услове, начин остваривања и висину накнада и других примања изабраних и постављених лица у државним органима и државних службеника и намештеника, што, између осталог, следи и из достављеног одговора Државног већа тужилаца А бр. 229/15 од 4. јуна 2015. године.

Наиме, Законом о јавном тужилаштву је, у домену одређивања материјалног положаја јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, само прописан начин одређивања основне плате, одређене су платне групе и коефицијенти сваке платне групе, као и основне плате заменика јавних тужилаца у случају њиховог премештаја или упућивања у друго јавно тужилаштво, министарство, установу или међународну организацију и разлози за увећање основне плате јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. Међутим, у оквиру регулисања наведених питања, у оспореном члану 73. Закона који се налази под рубрумом „Плата у случају премештаја, односно упућивања и увећање основне плате“, законодавац у ставу 2. овог члана Закона даје овлашћење Државном већу тужилаца да, уз сагласност министра надлежног за правосуђе, пропише накнаде и остала примања заменика јавног тужиоца који је премештен или упућен у друго јавно тужилаштво, министарство, институцију или међународну организацију. При томе, Уставни суд истиче да оспореним Законом нису утврђене накнаде и друга примања која јавни тужилац и заменик јавног тужиоца имају право да остварују на основу обављања јавнотужилачке функције, тј. у тзв. редовним ситуацијама, нити ко је надлежан за њихово прописивање, да би оспореним чланом 73. став 2. Закона законодавац дао овлашћење Државном већу тужилаца да заменицима јавних тужилаца у случају премештаја или упућивања (и то само тада) пропише накнаде и остала примања, а да се при томе не зна које су то накнаде, под којим условима се одређују, колика им је висина, нити на који начин се остварује право на наведене накнаде.

Поводом наведеног овлашћења Државног већа тужилаца, а имајући у виду Уставом утврђену надлежност овог органа, која се превасходно односи на поступак избора и престанка функције заменика јавних тужилаца, Уставни суд је оценио да законодавац није могао да овласти Државно веће тужилаца да својим актом „изворно“, тј. непосредно уређује накнаде и друга примања носилаца јавнотужилачке функције, имајући у виду да овим законом, а ни другим законом, нису на посебан начин уређена питања која се односе на накнаде и друга примања носилаца јавнотужилачке функције. Наиме, у конкретном случају Уставни суд констатује да не постоји уставноправноправни оквира за давање оваквог овлашћења Државном већу тужилаца, имајући у виду да Закон о државном тужилаштву не садржи одредбе којима су утврђене врсте накнада (изузев накнаде за одвојен живот из оспорене одредбе члана 73. став 5. Закона), нити су прописани услови, начин и поступак за остваривање права на накнаде и

друга примања носилаца јавнотужилачке функције, као и да је Законом о државном већу тужилаца, полазећи управо од Уставом утврђене надлежности Државног већа тужилаца (чл. 164. и 165. Устава), овом органу у домену доношења општих правних акта изричито дато овлашћење само за доношење Правилника о мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, а не и других општих аката.

При томе, Уставни суд истиче да из Уставом утврђене надлежности Државног већа тужилаца из члана 165. Устава, којим је утврђено да Државно веће тужилаца, поред таксативно набројаних овлашћења која се односе на избор и престанак функције заменика јавних тужилаца, врши „и друге послове одређене законом“, не може бити правни основ за утврђивање надлежности Државног већа тужилаца из члана 73. став 2. Закона, јер природи Државног већа тужилаца није својствено изворно уређивање одређених односа, осим ближег уређивања питања која се односе на остваривање његове примарне функције утврђене Уставом и законом (попут прописивања мерила за вредновање рада носилаца јавнотужилачке функције), у коју, по оцени Суда, свакако не спада наведено нормативно овлашћење за прописивање накнада и других примања носилаца јавнотужилачке функције. Коначно, како питање накнада и других примања носилаца јавнотужилачке функције Законом није уопште уређено, то се Законом не може делегирати законодавно овлашћење Народне скупштине, тј. у конкретном случају не може се Државном већу тужилаца дати овлашћење да самостално, изворно уреди поједина питања из ове области.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је оценио да овлашћење Државног већа тужилаца из оспореног члана 73. став 2. Закона, да прописује накнаде и остала примања заменика јавног тужиоца који је премештен или упућен у друго јавно тужилаштво, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију није у сагласности са одредбама члана 98. и 99. став 1. тачка 7. Устава, којима је утврђена законодавна надлежност Народне скупштине у домену уређивања односа из надлежности Републике Србије утврђене чланом 97. Устава и чл. 164. и 165. Устава, којима је опредељен уставни положај и утврђена надлежност Државног већа тужилаца.

## VI

У погледу оспореног члана 73. став 5. Закона, Уставни суд најпре указује да је члан 73. Закона допуњен одредбама ст. 5. и 6. Закона на основу измена и допуна овог закона, које су извршене у новембру 2013. године, сагласно Закону о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/13). Овим одредбама Закона је прописано да право на накнаду за одвојен живот имају јавни тужиоци, односно заменици јавних тужилаца у Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима и да право на накнаду из става 5. овог члана утврђује Државно веће тужилаца. Уставни суд даље констатује да су наведеним допунама члана 73. Закона из 2013. године по

први пут у овом закону уређена одређена питања која се односе на остваривање права на једну конкретну накнаду јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца у току вршења јавнотужилачке функције, тј. накнаду за одвојен живот, имајући у виду да накнаде и друга примања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца нису била предмет уређења овог закона. Оспореном одредбом члана 73. став 5. Закона нису одређени услови за остваривање права на накнаду за одвојен живот, већ је само одређен круг субјеката који то право могу остварити, при чему су из овог круга лица искључени носиоци јавнотужилачке функције на нивоу основних и виших тужилаштава.

Поводом наведеног, Уставни суд је најпре пошао од одредбе члана 50. став 4. Закона о јавном тужилаштву којом је прописано да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца остварују права из радног односа у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није друкчије одређено. Из наведеног следи да поједина питања из радног односа ових лица управо могу бити на другачији, тј. посебан начин уређена оспореним Законом. У погледу овог законског решења Уставни суд констатује да оспореним одредбама члана 73. ст. 5. и 6. Закона нису одређени неки посебни, тј. другачији услови за стицање овог права од услова који су прописани Уредбом Владе, а односе се на удаљеност новог радног места у односу на место пребивалишта и претходно радно место јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, његову одвојеност од породице и нерешено стамбено питање, већ је као једини услов за стицање овог права одређена врста тужилаштва у коме своју функцију обавља јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца. Наиме, оспореном одредбом Закона ово право је дато само јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца у Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима, из чега би следило да право на накнаду за одвојен живот немају јавни тужиоци и њихови заменици у основним и вишим тужилаштвима.

Како се накнада трошкова за одвојени живот првенствено везује за промену места рада, то је Уставни суд имао у виду и одредбе чл. 62. до 64. Закона о јавном тужилаштву којима су уређена питања која се односе на премештај и упућивање заменика јавног тужиоца у друго тужилаштво, односно на упућивање у други државни орган, институцију надлежну за обуку у правосуђу или међународну организацију. Из наведених одредаба Закона следи да премештај представља трајну промену места рада, из једног у друго јавно тужилаштво истог степена, док упућивање представља привремену промену места рада (по правилу најдуже на једну годину, односно на четири године приликом упућивања у јавно тужилаштво посебне намене) у јавна тужилаштва истог, вишег или нижег степена. Правило за спровођење премештаја или упућивања заменика јавног тужиоца у друго тужилаштво јесте да се увек тражи писмена сагласност лица које се премешта или упућује, односно оно се, по правилу, врши уз пристанак заменика јавног тужиоца. Међутим, постоје изузеци од овог правила, када се премештај или упућивање заменика јавног тужиоца у друго тужилаштво могу



одредити и без њихове сагласности. Најпре, то је случај када се заменик јавног тужиоца из укинутог јавног тужилаштва премешта у неко друго јавно тужилаштво на основу одлуке Државног већа тужилаца, а други је када се заменик јавног тужиоца упути у друго јавно тужилаштво истог или нижег степена, због недовољног броја заменика јавног тужиоца у другом јавном тужилашству (најдуже на годину дана и на основу решења Републичког јавног тужиоца). За разлику од наведеног, упућивање заменика јавних тужилаца у друге државне органе, институције надлежне за обуку у правосуђу или међународну организацију се врши само уз писмену сагласност лица које се упућује у наведене институције, и то најдуже на три године и на основу решења Државног већа тужилаца. Из свега наведеног, следи да законодавац приликом одређивања услова и начина на који се врши премештај или упућивање заменика јавних тужилаца није правио разлику према врсти тужилаштва у којој заменик јавног тужиоца врши своју функцију, односно сви прописани услови и начин вршења премештаја или упућивања једнаки су за све заменике јавних тужилаца.

При томе, Уставни суд указује и на то да из наведених одредаба чл. 62. до 64. Закона следи да само заменици јавних тужилаца могу бити премештени или упућени из једног тужилаштва у друго, односно упућени у други државни орган, институцију за обуку у правосуђу или међународну организацију, док се на јавног тужиоца наведени правни институти не могу применити, с обзиром на његов Уставом утврђен и Законом прописан положај државног органа са монократским уређењем, јер функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац (члан 159. став 1. Устава и члан 4. Закона о јавном тужилашству). Међутим, како се накнада за одвојен живот, сагласно наведеним уредбама Владе, признаје само у случају трајног или привременог премештаја неког лица у друго место рада, под условима прописаним овим актима, као и да Законом о јавном тужилашству нису уређене ситуације у којима јавни тужилац може променити своје место рада тако да буде одвојен од своје породице, Уставни суд указује да оспорена одредба члана 73. став 5, Закона, у делу којим се право на одвојен живот признаје и јавним тужиоцима у Републичком јавном тужилашству, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима, не испуњава стандарде квалитета правне норме, јер није у довољној мери прецизна, јасна и предвидива.

Поводом разлога за оспоравање одредбе члана 73. став 5. Закона у односу на принцип једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава, Уставни суд најпре констатује да неједнако поступање (дискриминација), у најширем смислу речи, представља другачије третирање лица у истим или сличним правним ситуацијама без објективног и разумног оправдања, при чему непостојање објективног и разумног оправдања значи да разликовање у питању не тежи легитимном циљу или да не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља чијој се реализацији тежи.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да је у овом случају неопходно утврдити да ли се оспореном одредбом члана 73. став 5. Закона



успоставља другачији третман према носиоцима јавнотужилачке функције у основним и вишим тужилаштвима у односу на јавне тужиоце и заменике јавних тужиоца у осталим тужилаштвима, тј. Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима у истој правној ситуацији и ако такав третман постоји, да ли за његово прописивање постоји објективно и разумно оправдање или не.

Поводом успостављања другачијег правног третмана, Уставни суд је констатовао да се оспорено решење из члана 73. став 5. Закона односи само на јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца у Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима, при чему законодавац не наводи никакве разлоге за различито поступање приликом одређивања круга субјеката којима се признаје право на одвојен живот. Значи, од тренутка ступања на снагу ове законске одредбе (21. новембра 2013. године, према члану 10. Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/13)), успоставља се другачији третман према једном броју носилаца јавнотужилачке функције у погледу остваривања права на накнаду за одвојен живот, на тај начин што се прави селекција и ово право признаје само носиоцима јавнотужилачке функције у одређеним тужилаштвима побројаним у оспореном члану 73. став 5. Закона, а више се то право не признаје јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца у основним и вишим јавним тужилаштвима.

Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да у истој правној ситуацији постоји неједнако поступање (различит третман) према носиоцима јавнотужилачке функције у погледу остваривања права на накнаду за одвојен живот.

Међутим, као што је већ истакнуто, разлике у погледу уживања неког права утврђеног законом унутар једне групе лица у истој или сличној правној ситуацији не представљају неједнако поступање уколико за то разликовање постоји објективно и разумно оправдање. Да би се утврдило да ли је за прописивање неједнаког поступања у случају предвиђеном одредбом члана 73. став 5. оспореног Закона постојало објективно и разумно оправдање, Уставни суд је најпре пошао од констатације да постојање објективног и разумног оправдања за успостављање различитог поступања мора да произлази из природе ствари и да буде у функцији постизања одређеног легитимног циља, те да у конкретној ситуацији постоји разуман однос пропорционалности између ограничења права и циља чијој се реализацији тежи. Полазећи од наведеног, Уставни суд истиче да се сврха института накнаде трошкова за одвојен живот од породице огледа у својеврсној компензацији трошкова који настају услед премештаја носиоца јавнотужилачке функције у друго место рада и који због тога живи одвојено од породице и нема решено стамбено питање у новом месту рада како би могао живети са својом породицом. Како се Законом о јавном тужилаштву не прави разлика између носилаца јавнотужилачке функције у регулисању њиховог премештаја, односно упућивања сагласно одредбама чл. 62. до 64. Закона о јавном тужилаштву у друго место рада, то Уставни суд налази да врста

јавног тужилаштва у коме ова лица врше своју функцију не може бити легитимни основ за различито поступање у остваривању овог права из радног односа. Уз то, за ускраћивање овог права одређеној категорији носилаца јавнотужилачке функције, и то само из разлога што своју функцију обављају у основним, односно вишим тужилаштвима, по оцени Суда, не постоји ни разумно и објективно оправдање, јер се различито прописује право на накнаду за одвојен живот само према врсти тужилаштва у коме носиоци јавнотужилачке функције обављају своју функцију. Уставни суд налази да се на прописан начин уводи неједнакост и између носилаца јавнотужилачке функције, односно да се унутар исте скупине тужилачке струке праве разлике у остваривању једног истог права по основу рада, противно уставном јемству о једнакости свих пред законом.

Уставни суд још једном подсећа на свој став исказан у већем броју одлука – да уставни принцип једнакости пред законом значи да је законодавац дужан да ствара право које ће бити једнако за све, јер је неједнако право за поједина лица или групе лица противуствано, тј. да не може бити неједнаког тамо где недостаје основно чињенично разликовање, разуман основ или објективно оправдање. Дакле, Уставни суд је становишта да одредбе члана 21. Устава не гарантују апсолутну једнакост, али јемче међусобну једнакост оним лицима која се налазе у истој правној ситуацији утврђеној Уставом, односно прописаној законом, а што је случај са свим носиоцима јавнотужилачке функције који буду упућени, односно премештени сагласно одредбама чл. 62. до 64. Закона (вид. Решење Уставног суда IУз-263/2009 од 18. марта 2010. године). При заузимању наведеног става, Уставни суд је имао у виду и праксу Европског суда за људска права, према којој се „уживање права и слобода предвиђених Конвенцијом крши онда када државе уговорнице различито третирају лица која се нађу у аналогним ситуацијама, а да при томе не наведу објективна и разумна оправдања“, односно „да без објективног и разумног оправдања не третирају различито људе који се налазе у битно различитим ситуацијама“ (вид. пресуду у предмету *Tilmenos ирошив Грчке*, од 6. априла 2000. године, тачка 44), те да „појам дискриминације у оквиру значења члана 14. Конвенције обухвата уопштено речено случајеве где нека лица или групе, без одговарајућег оправдања, имају мање повољан третман него друга лица или групе, мада Конвенција не тражи повољнији третман“ (вид. пресуду у предмету *Abdulaziz, Kabales i Balkandali ирошив Велике Бриџаније*, од 24. априла 1985. године, тачка 82. став 2).

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је утврдио да се прописивањем права на накнаду за одвојен живот само одређеним категоријама јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из оспореног члана 73. став 5. Закона, нарушава уставни принцип једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава и начело забране дискриминације утврђено ставом 3. истог члана Устава, односно да за овакво различито законско уређивање права за лица која се могу нађи у истој правној и чињеничној ситуацији не постоји објективно и разумно оправдање.

Како је Уставни суд у току поступка оцењивања уставности одредбе члана 73. став 5. Закона утврдио да је став 6. истог члана Закона у логичкој и правној вези са наведеном оспореном одредбом, јер је њома прописана надлежност Државног већа тужилаца да утврђује право на накнаду из става 5. овог члана, и да као такво решење не може самостално опстати у правном поретку, то је Уставни суд, полазећи од члана 53. став 3. и члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, оценио да ни одредба става 6. члана 73. Закона о јавном тужилаштву није у сагласности са Уставом.

У погледу захтева подносилаца иницијатива да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави од примене оспорене одредбе члана 73. ст. 2. и 5. Закона, Уставни суд указује да није надлежан да поступа по овом захтеву, имајући у виду да Суд може, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, обуставити извршење појединачних аката или радњи које су предузете на основу оспорених одредаба Закона о јавном тужилаштву, а не и обуставити њихову примену.

## VII

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 73. ст. 2, 5. и 6. Закона о јавном тужилаштву, наведеног у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУз-80/2014 од 21. априла 2016. године („Службени гласник РС“, број 63/16)

### Закон о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/13)

- члан 16.

и

Закон о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09  
– Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12  
– Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15  
– Одлука УС и 106/15)  
– члан 41. став 2.

Да ли је овлашћење Високог савета судства да прописује накнаде и остала примања судије који је премештен или упућен у други суд, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију сагласно са Уставом утврђеним положајем и надлежностима Високог савета судства; нарушавање уставних начела једнакости свих пред Уставом и законом и забране дискриминације и прописивањем права на накнаду за одвојен живот само одређеним категоријама судија.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 16. Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/13) нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

2. Утврђује се да одредба члана 41. став 2. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС и 106/15) није у сагласности са Уставом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Решењем Уставног суда број IУз-92/2014 од 7. септембра 2015. године, поводом поднетих иницијатива, покренут је поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 16. Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/13) и члана 41. став 2. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС и 117/14).

Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли је овлашћење Високог савета судства из члана 41. став 2. Закона о судијама, да самостално прописује накнаде и остала примања судије који је премештен, односно упућен у други суд, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију, у сагласности са једне стране са одредбама члана 98. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава, којима је утврђена законодавна надлежност Народне скупштине у домену уређивања односа из надлежности Републике Србије утврђене чланом 97. Устава и члана 123. тачка 3. Устава, којим су утврђена нормативна овлашћења Владе да доноси прописе у извршавању закона, а са друге стране са одредбама чл. 153. и 154. Устава, којима су опредељени уставни положај и надлежност Високог савета судства;

– да ли се утврђивањем права на накнаду за одвојен живот само одређеним категоријама судија из члана 16. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о судијама, у зависности од врсте суда у коме обављају судијску функцију, нарушавају уставни принцип једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава и начело забране дискриминације утврђено ставом 3. истог члана Устава, односно да ли за овакво различито законско уређивање права за лица која се могу наћи у истој чињеничној и правној ситуацији постоји објективно и разумно оправдање.

Из истог разлога, за Уставни суд се као спорно поставило и питање сагласности оспореног члана 16. Закона са одредбама члана 14. Европске

конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 12. уз ову конвенцију, имајући у виду да је овим одредбама Европске конвенције прокламовано начело забране дискриминације на исти начин како је то утврђено и Уставом Републике Србије.

Имајући у виду да је одредбом члана 16. став 2. оспореног Закона прописано да право на накнаду из става 5. овог члана утврђује Високи савет судства, то је Уставни суд нашао да је неопходно покренути поступак нормативне контроле члана 16. Закона о изменама и допунама Закона о судијама у целини, с обзиром на то да ст. 1. и 2. овог члана чине повезану правну целину, тако да члан 16. став 2. оспореног Закона, полазећи од његове садржине, не може самостално опстати у правном поретку.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), наведено решење доставио Народној скупштини на одговор. Како Народна скупштина није доставила одговор на спорна уставноправна питања ни након истека предвиђеног рока из достављеног Решења, Уставни суд је сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском спору.

У циљу прикупљања података и обавештења од значаја за поступање Уставног суда у овом предмету, Уставни суд је, на основу члана 34. став 2. Закона о Уставном суду, затражио од Високог савета судства да Суду достави податак на основу којих прописа се у судовима одређују врсте накнада и других примања које остварују судије за време обављања судијске функције, односно прописују услови под којима ова лица остварују право на накнаду трошкова који настају у вези с њиховим радом у државном органу и друга примања, начин остваривања права и висина накнаде трошкова и других примања. У одговору Високог савета судства број: 010-04-2/2015-01 од 26. јуна 2015. године наводи се да је Високи савет судства, на основу члана 41. став 2. Закона о судијама, донео Одлуку о накнадама судије који је премештен, односно упућен („Службени гласник РС“, број 12/14), док исти овај орган, у складу са одредбама члана 42. ст. 5. и 6. Закона о судијама, утврђује право на накнаду за одвојен живот судија судова републичког ранга и апелационих судова. Услови за остваривање овог права и висина накнаде утврђују се на основу члана 48. став 1. и члана 49. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, број 98/07). У одговору се такође наводи да из мишљења Министарства правде и државне управе број: 011-00-616/2013-05 од 15. јануара 2014. године следи, у складу са чланом 41. став 2. Закона о судијама, да само судије које су премештене, односно упућене у други суд, министарство надлежно за правосуђе или међународну организацију, имају право на накнаду других трошкова на основу прописа Високог савета судства, док то право немају судије које обављају судијску функцију у суду за који су изабрани по огласу за избор судија. Високи савет судства на крају у свом одговору наводи да се чланом 2. Посебног колективног уговора о допунама Посебног колективног уговора за државне органе („Службени гласник РС“, број 50/15) регулише

остваривање права запослених који немају положај државних службеника и намештеника на плаћено и неплаћено одсуство, на солидарну помоћ и јубиларну награду.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио:

Предметни Закон о изменама и допунама Закона о судијама донела је Народна скупштина, на седници одржаној 20. новембра 2013. године. Овај закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 101, од 20. новембра 2013. године, а ступио је на снагу 21. новембра 2013. године, када је и отпочела његова примена, осим одредаба чл. 3, 15. и 17. овог закона, које се примењују од 1. јануара 2014. године.

Оспореним одредбама члана 16. Закона извршена је допуна члана 42. основног текста Закона, додавањем два нова става, и то ст. 5. и 6, којима је прописано: да право на накнаду за одвојен живот имају судије судова републичког ранга и апелационих судова и да право на накнаду из става 5. овог члана утврђује Високи савет судства. При томе Уставни суд истиче да се допуњени члан 42. основног текста Закона налази под рубрумом „Увећање основне плате судије“ и да је одредбама ст. 1. до 4. овог члана, које нису мењане нити допуњаване од усвајања основног текста Закона о судијама из децембра 2008. године, прописано: да се основна плата судије који обавља функцију у суду у коме се не могу попунити судијска места може увећати до 50%, да се основна плата судије који поступа у предметима кривичних дела са елементом организованог криминала и ратног злочина, може увећати до 100%, да одлуку о увећању основне плате из ст. 1. и 2. овог члана доноси Високи савет судства и да се основна плата заменика председника суда увећава за 50% увећања из члана 40. став 1. овог закона (чланом 40. став 1. Закона одређено је процентуално увећање плате председника суда).

Оспореном одредбом члана 41. став 2. Закона о судијама прописано је да накнаде и остала примања судије који је премештен, односно упућен у други суд, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију прописује Високи савет судства.

## III

За оцену уставности оспорених одредаба Закона, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима 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 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 Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области



рада и организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 8. и 16); да судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности, да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом (члан 143. ст. 1. и 2); да је Високи савет судства независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија (члан 153. став 1); да Високи савет судства бира и разрешава судије, у складу са Уставом и законом, предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора на судијску функцију, предлаже Народној скупштини избор председника Врховног касационог суда и председника судова, у складу са Уставом и законом, учествује у поступку за престанак функције председника Врховног касационог суда и председника судова, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом (члан 154).

Одредбом члана 14. Европске конвенције за заштиту њудских права и основних слобода („Службени листи СЦГ – Међународни ујовори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС – Међународни ујовори“, бр. 12/10 и 10/15) 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, док је одредбом члана 1. Протокола 12 уз ову 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 са националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу, као ни да јавна власт неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они утврђени у ставу 1. овог члана Конвенције.

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона и подзаконских аката:

Законом о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС и 106/15), поред већ наведених оспорених одредаба, је прописано: да судија остварује права из радног односа у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није друкчије одређено (члан 11); да судија има право да стално своју функцију врши у суду за који је изабран, осим у случајевима прописаним овим законом, да судија само уз своју сагласност може бити премештен или упућен из једног у други суд, други државни орган, установу или међународну организацију у области правосуђа, да се сагласност даје у писменом облику и мора да претходи доношењу решења о премештају или упућивању (члан 18); да судија може, уз своју писмену сагласност, бити премештен у други суд исте врсте и истог или нижег степена, уколико постоји потреба за хитном попуном управљеном

судијског места, која се не може решити избором или упућивањем судије, уз прибављену сагласност председника оба суда, да изузетно од става 1. овог члана, судија може без своје писмене сагласности бити премештен у други суд у случају укидања суда или укидања претежног дела надлежности суда за који је изабран, да је суду укинута претежни део надлежности када је због промене стварне надлежности, због оснивања новог суда или због промене подручја на којем суд врши надлежност измењен потребан број судија у суду, да у случају из става 2. овог члана судија може бити премештен само у суд истог степена који преузима надлежност суда који је укинута или којем је укинута претежни део надлежности, на основу критеријума које прописује Високи савет судства, да судија трајно наставља функцију у суду у који је премештен, да решење о премештају доноси Високи савет судства (члан 19); да судија може бити упућен на рад само у други суд исте врсте и истог или непосредно нижег степена, најдуже годину дана, да изузетно, судија може бити упућен у суд непосредно вишег степена, ако испуњава законом прописане услове за избор за судију суда у који се упућује, да се судија упућује у суд у коме недостатак, спреченост, изузеће судија или други разлози отежавају или успоравају рад суда, да решење о упућивању судије из ст. 1. до 3. овог члана, уз сагласност судије, доноси Високи савет судства, да ће пре доношења решења о упућивању судије из ст. 1. до 3. овог члана, Високи савет судства прибавити мишљење седнице свих судија суда у који је судија изабран и суда у који се упућује (члан 20); да судија може бити упућен, ради обављања стручних послова, у Високи савет судства, 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 судија упућује, по прибављеном мишљењу председника суда у коме судија врши своју функцију, уз сагласност судије, да упућивање може трајати најдуже три године, да решење о упућивању доноси Високи савет судства, да се за време упућивања судија може ослободити вршења судијске функције, на основу одлуке Високог савета судства, да се у случају упућивања у министарство надлежно за послове правосуђа судија обавезно ослобађа вршења судијске функције (члан 21). Одредбама чл. 37. до 42. Закона, којима је регулисан материјални положај судије, одређени су основна плата судије, платне групе судија и коефицијенти, основна плата председника суда, плата судије који је премештен, односно упућен и увећање основне плате судије.

Законом о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15 и 13/16) је прописано: да је судска власт јединствена на територији Републике Србије, да судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности, да су судови опште надлежности основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд, да су судови посебне надлежности привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд и Управни суд (члан 11); да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији (члан 12. став 1);

да се Привредни апелациони суд, Прекршајни апелациони суд и Управни суд оснивају за територију Републике Србије, са седиштима у Београду (члан 13. став 1); да се основни суд оснива за територију града, односно једне или више општина, а виши суд за подручје једног или више основних судова, да се привредни суд оснива за територију једног или више градова, односно више општина, да се апелациони суд оснива за подручје више виших судова, да се прекршајни суд оснива за територију града, односно једне или више општина (члан 13. ст. 1. до 4).

Чланом 13. Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“ бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15) утврђена је надлежност Високог савета судства, који: бира судије за трајно обављање судијске функције; одлучује о престанку судијске функције; предлаже Народној скупштини кандидате за избор судија приликом првог избора на судијску функцију; предлаже Народној скупштини избор и разрешење председника Врховног касационог суда и председника суда; предлаже Врховном касационом суду кандидате за судије Уставног суда; именује судије поротнике; одлучује о премештају, упућивању и приговору о удаљењу судија; одлучује о неспојивости вршења других служби и послова са судијском функцијом; одлучује у поступку вредновања рада судија и председника суда; одређује састав, трајање и престанак мандата чланова дисциплинских органа, именује чланове дисциплинских органа и уређује начин рада и одлучивања у дисциплинским органима; одлучује о правним лековима у дисциплинском поступку; даје сагласност на програм сталне обуке за судије и запослене у судовима и врши надзор над његовим спровођењем; утврђује програм почетне обуке за судије; доноси Етички кодекс; одређује број судија и судија поротника за сваки суд; обавља послове правосудне управе из своје надлежности; одлучује о питањима имунитета судија и чланова Савета; предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад судова за текуће расходе и врши надзор над њиховим трошењем, у складу са законом; одлучује о приговорима у поступку избора за чланове Савета из реда судија; образује своја радна тела и сталне и повремене комисије и врши избор њихових чланова; даје мишљење о изменама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај судија, организацију и поступање судова, као и других системских закона које судови примењују или су од значаја за обављање судијске функције; одлучује о постојању услова за накнаду штете због незаконитог и неправилног рада судије; подноси годишњи извештај о свом раду Народној скупштини; обавља послова у вези са спровођењем Националне стратегије реформе правосућа из своје надлежности; обавештава јавност о свом раду; сарађује са судским саветима других држава и међународним организацијама; доноси акте предвиђене законом; обавља и друге послове одређене законом.

Уредбом Владе о накнадама и другим примањима изабраних и постављених лица у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 44/08 – пречишћен текст и 78/12) уређују се услови под којима изабрана лица, као и постављена лица чија радна места нису положаји у државним органима

остварују право на накнаду трошкова који настају у вези са њиховим радом у државном органу и друга примања, начин остваривања права и висину накнаде трошкова и других примања. Одредбама чл. 2. до 4. ове уредбе уређени су услови под којима изабрана и постављена лица у државним органима остварују право на накнаду за приправност, накнаду за трошкове смештаја и право на разлику накнаде, као и начин остваривања наведених права и висину ових накнада. Одредбама члана 5. ове уредбе прописано је: да право на накнаду трошкова – превоза за долазак на рад и за одлазак са рада, службеног путовања у земљи, службеног путовања и селидбе у иностранство, рада и боравка на терену, привременог или трајног премештаја у друго место рада, као и право на отпремнину при одласку у пензију – изабрана и постављена лица у државним органима остварују сходном применом одредаба уредбе Владе којом се уређује накнада трошкова и отпремнина државних службеника и намештеника, осим одредаба којима су утврђени посебни случајеви у којима државни службеник или намештеник нема право на накнаду трошкова за одвојени живот од породице (став 1); да изабрана и постављена лица у државним органима остварују право на додаток на плату за – време проведено у радном односу (минули рад), прековремени рад, рад на дан празника који није радни дан и рад ноћу – сходном применом одредаба општих прописа о раду (став 2).

Уредбом Владе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 98/07 – пречишћен текст, 84/14 и 84/15) прописано је: да се државном службенику и намештенику накнађују због привременог или трајног премештаја у друго место рада трошкови селидбе, трошкови посета породици и трошкови одвојеног живота од породице (члан 45); да се државном службенику и намештенику накнађују трошкови за одвојени живот од породице, ако због тога што је премештен у друго место рада које је више од 50 км удаљено и од места његовог пребивалишта и од претходног места рада, живи одвојено од породице, док траје привремени премештај, да државном службенику и намештенику који је трајно премештен у друго место рада које је више од 50 км удаљено и од места његовог пребивалишта и од претходног места рада, а нема решено стамбено питање у новом месту рада, накнађују трошкови за одвојени живот од породице најдуже годину дана од дана трајног премештаја, да државни службеник или намештеник нема право на накнаду трошкова за одвојени живот од породице – ако је на свој захтев премештен у друго место рада или ако је премештен на основу интерног или јавног конкурса или ако му је место рада било познато у време када је засновао радни однос у државном органу (члан 48); да се државном службенику и намештенику исплађује месечна накнада трошкова за одвојени живот од породице која износи 75% просечне месечне зараде по запосленом у привреди Републике Србије, према последњем коначном објављеном податку републичког органа за послове статистике на дан исплате (члан 49).

У току поступка нормативне контроле у овом уставносудском предмету, Народна скупштина је донела и Закон о систему плата запослених у јавном

сектору („Службени гласник РС“, број 18/16), који је ступио на снагу 9. марта 2016. године, али чија примена је одложена од 1. јануара 2017. године, односно 1. јануара 2018. године. Одредбом члана 32. став 1. овог закона је прописано да запослени има право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак са рада (накнада за превоз), за време које је провео на службеном путу у земљи и иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену, за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада, ако остваривање наведених права није обезбеђено на другачији начин, док је одредбом члана 34. истог закона прописано да се услови и начин остваривања ових права, висина накнаде, као и право на друге накнаде које произлазе из специфичности радноправног положаја запосленог и друга примања уређују у складу са посебним законом. Из наведеног следи да су питања која се односе на права запосленог у јавном сектору на накнаду материјалних трошкова одређена као *materia legis*, односно да ће се уређивати у складу са посебним законом.

### III

Полазећи од изложеног уставноправног оквира који је од значаја за разматрање спорних уставноправних питања у овом предмету, а посебно од одредаба чл. 146. до 152. Устава којима је утврђен положај судија у обављању судијске функције, избор судија и престанак судијске функције, Уставни суд констатује да је Народна скупштина овлашћена да законом уреди права, дужности и обавезе судија и председника судова у обављању судијске функције. Сагласно наведеном, Народна скупштина је Законом о судијама уредила начела судијске функције, положај и избор судије, престанак судијске функције, положај председника суда и судије поротника и дисциплинску одговорност судија. У погледу остваривања права судије из радног односа чланом 11. овог закона је прописано да судија ова права остварује у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није друкчије одређено. Из наведеног следи да поједина питања из радног односа судије могу бити уређена Законом о судијама и на другачији начин него што је то уређено прописима који уређују права из радног односа изабраних лица. Полазећи од наведеног, Законом о судијама су и уређена одређена питања која се односе на материјални положај судија и председника судова, а односе се на начин одређивања основне плате судија и председника судова, на утврђивање платних група и коефицијената и на одређивање плата судија који су премештени, односно упућени, као и на прописивање разлога за увећање основне плате судија. Сагласно изложеном, Уставни суд констатује да овим законом нису посебно уређена питања која се односе на врсте накнада и других примања које судија има право у току обављања судијске функције, као ни услови, начин остваривања ни висина ових примања судија, нити ко је надлежан за њихово прописивање. С обзиром на то да ова питања нису посебно уређена Законом о судијама, из одредбе члана 11. Закона следи да право на накнаде



из радног односа судија остварује применом прописа који уређују права из радног односа изабраних лица, тј. у конкретном случају ради се о наведеним уредбама Владе којима су уређена питања која се односе на услове, начин остваривања и висину накнада и других примања изабраних и постављених лица у државним органима, односно државних службеника и намештеника, што, између осталог, следи и из дела достављеног одговора Високог савета судства број: 010-04-2/2015-01 од 26. јуна 2015. године, у коме је наведено да се „услови за остваривање права на накнаду за одвојени живот и висина накнаде утврђују на основу члана 48. став 1. и члана 49. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника“.

Међутим, у оквиру регулисања наведених питања, у оспореном члану 41. Закона који се налази под рубрумом „Плата судије који је премештен, односно упућен“, законодавац у ставу 2. овог члана Закона даје овлашћење Високом савету судства да, самостално пропише накнаде и остала примања премештених, односно упућених судија. Из наведеног следи да иако оспореним Законом нису утврђене накнаде и друга примања која судије имају право да остварују на основу обављања судијске функције, тј. у тзв. редовним ситуацијама, нити ко је надлежан за њихово прописивање, законодавац даје овлашћење Високом савету судства да судијама у случају премештаја или упућивања (само тада) пропише накнаде и остала примања, а да се при томе не зна које су то накнаде, под којим условима се одређују, колика им је висина, нити на који начин судија остварује право на ове накнаде.

Поводом наведеног овлашћења Високог савета судства, а имајући у виду Уставом утврђену надлежност овог органа, која се превасходно односи на поступак предлагања, избора и престанак функције судија, Уставни суд је оценио да законодавац није могао да овласти Високи савет судства да својим актом „изворно“, тј. непосредно уређује накнаде и друга примања судија, имајући у виду да овим законом, а ни другим законом, нису посебно уређена питања која се односе на накнаде и друга примања судија. Наиме, у конкретном случају Уставни суд констатује да не постоји уставноправни оквир за давање оваквог овлашћења Високом савету судства, имајући у виду да Закон о судијама не садржи одредбе којима су утврђени услови, начин и поступак за остваривање права на накнаде и друга примања судија, као и да је Законом о Високом савету судства, полазећи управо од Уставом утврђене надлежности Високог савета судства (члан 154. Устава), овом органу у домену доношења општих правних акта није изричито дато овлашћење за уређивање питања која се односе на накнаде и друга примања судија током обављања судијске функције, нарочито имајући у виду да се права из радног односа уређују законом.

При томе, Уставни суд истиче да из Уставом утврђене надлежности Високог савета судства из члана 154. Устава, којим је утврђено да Високи савет судства, поред таксативно набројаних овлашћења која се односе на предлагање, избор и престанак функције судија, врши „и друге послове одређене законом“, не произлази да може постојати правни основ за утврђивање надлежности Високог савета судства из члана 41. став 2. Закона о



судијама, јер природи Високог савета судства није својствено изворно уређивање одређених односа, осим ових односа који се тичу његове примарне функције, у коју свакако не спада наведено нормативно овлашћење.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је оценио да овлашћење Високог савета судства из оспореног члана 41. став 2. Закона, да прописује накнаде и остала примања судије који је премештен или упућен у други суд, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију, није у сагласности са одредбама члана 98. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава којима је утврђена законодавна надлежност Народне скупштине у домену уређивања односа из надлежности Републике Србије утврђене чланом 97. Устава и чл. 153. и 154. Устава, којима је опредељен уставни положај и утврђена надлежност Високог савета судства.

При томе, Уставни суд посебно истиче да је истоветан став заузео и у својој Одлуци ИУз-80/2014 од 21. априла 2016. године, приликом оцене уставности истоверсног овлашћења Државног већа тужилаца.

#### IV

У погледу оспореног члана 16. Закона о изменама и допунама Закона о судијама из 2013. године, Уставни суд најпре констатује да је овим чланом Закона извршена допуна члана 42. основног текста Закона, и то додавањем два нова става, тј. ст. 5. и 6. којима је прописано да право на накнаду за одвојен живот имају судије републичког ранга и апелационих судова и да право на накнаду из става 5. овог члана утврђује Високи савет судства. Уставни суд даље констатује да су оспореним чланом 16. Закона по први пут у Закону о судијама уређена одређена питања која се односе на остваривање права на једну конкретну накнаду судије у току вршења судијске функције, тј. накнаду за одвојен живот, имајући у виду да накнаде и друга примања судија до тада нису били предмет уређења овог закона. Оспореном одредбом члана 16. Закона нису одређени услови за остваривање права на накнаду за одвојен живот, већ је само одређен круг субјеката који то право могу остварити, при чему су из овог круга лица искључене судије одређених судова, тј. основних и виших судова у Републици Србији.

Поводом наведеног, Уставни суд је најпре пошао од одредбе члана 11. Закона о судијама којом је прописано да судија остварује права из радног односа у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није друкчије одређено, из чега следи да поједина питања из радног односа наведених лица управо могу бити на другачији, тј. посебан начин уређена Законом о судијама и да се тада на та питања не примењују одредбе прописа која уређују права из радног односа изабраних лица, већ Закон о судијама. У погледу овог законског решења Уставни суд констатује да оспореним одредбама члана 16. Закона нису одређени неки посебни, тј. другачији услови за остваривање права на одвојен живот од услова који су прописани Уредбом Владе, а односе се на удаљеност новог радног места у односу на место пребивалишта и претходно радно место судије, његову одвојеност од породице и нерешено стамбено питање, већ је

као једини услов за стицање овог права одређена врста суда у коме судија обавља судијску функцију. Наиме, оспореним одредбама Закона ово право је дато само судијама републичког ранга и апелационих судова, из чега следи да се право на накнаду за одвојен живот не признаје судијама у основним и вишим судовима.

Како се накнада трошкова за одвојени живот првенствено везује за промену места рада, то је Уставни суд имао у виду и одредбе чл. 19. до 21. Закона о судијама којима су уређена питања која се односе на премештај и упућивање судије у други суд, односно на упућивање у други државни орган, институцију надлежну за обуку у правосуђу или међународну организацију. Из наведених одредаба Закона следи да премештај представља трајну промену места рада, из једног у други суд, док упућивање представља привремену промену места рада из једног у други суд, најдуже годину дана. Правило за спровођење премештаја или упућивања судије у други суд јесте да се увек тражи писмена сагласност лица које се премешта или упућује, односно оно се, по правилу, врши уз пристанак судије који се премешта, односно упућује. Међутим, постоји изузетак од овог правила, када се премештај судије у други суд може одредити и без њихове сагласности. То је случај када се судија премешта у други суд због укидања суда или укидања претежног дела надлежности суда за који је судија био изабран. Упућивање судије у друге државне органе, институције надлежне за обуку у правосуђу или међународну организацију се врши само уз писмену сагласност лица које се упућује у наведене институције, и то најдуже на три године. У свим овим случајевима решење о премештају или упућивању судије у други суд, односно о упућивању судије у друге државне органе, институције надлежне за обуку у правосуђу или међународну организацију доноси Високи савет судства. Из свега наведеног, следи да законодавац приликом одређивања услова и начина на који се врши премештај или упућивање судија није правио разлику према врсти, односно рангу суда у коме судија врши своју функцију, односно сви прописани услови и начин вршења премештаја или упућивања једнаки су за све судије у Републици Србији.

Поводом разлога за оспоравање одредаба члана 16. Закона у односу на Уставом утврђен принцип једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава, Уставни суд најпре констатује да неједнако поступање (дискриминација), у најширем смислу речи, представља другачије третирање лица у истим или сличним ситуацијама без објективног и разумног оправдања, при чему непостојање објективног и разумног оправдања значи да разликовање у питању не тежи легитимном циљу или да не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља чијој се реализацији тежи.

Полазећи од наведене дефиниције дискриминације, Уставни суд налази да је у овом случају неопходно утврдити да ли се оспореном одредбом члана 16. Закона успоставља другачији третман према судијама у основним и вишим судовима у односу на судије у осталим судовима тј. судовима

републичког ранга и апелационим судовима у истој правној ситуацији и ако такав третман постоји, да ли за његово прописивање постоји објективно и разумно оправдање или не.

Поводом успостављања другачијег правног третмана, Уставни суд је констатовао да се оспорено решење из члана 16. Закона односи само на поједине, а не на све судије, при чему законодавац не наводи никакве разлоге за различито поступање приликом одређивања круга субјеката којима се признаје право на одвојен живот. Значи, од тренутка ступања на снагу ове законске одредбе, тј. од 21. новембра 2013. године, успоставља се другачији третман према једном броју судија у Републици Србији у погледу остваривања права на накнаду за одвојен живот, на тај начин што се прави селекција и ово право признаје само судијама републичког ранга и апелационих судова, а то право не признаје се више судијама у основним и вишим судовима. Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да у истој правној ситуацији постоји неједнако поступање (различит третман) према судијама у погледу остваривања права на накнаду за одвојен живот.

Међутим, као што је већ истакнуто, разлике у погледу уживања неког права утврђеног законом унутар једне групе лица у истој или сличној правној ситуацији не представљају неједнако поступање уколико за то разликовање постоји објективно и разумно оправдање. Да би се утврдило да ли је за прописивање неједнаког поступања у случају предвиђеном одредбом члана 16. став 1. оспореног Закона постојало објективно и разумно оправдање, Уставни суд је најпре пошао од констатације да постојање објективног и разумног оправдања за успостављање различитог поступања мора да произлази из природе ствари и да буде у функцији постизања одређеног легитимног циља, те да у конкретној ситуацији постоји разуман однос пропорционалности између ограничења права и циља чијој се реализацији тежи. Полазећи од наведеног, Уставни суд истиче да се сврха института накнаде трошкова за одвојен живот од породице огледа у својеврсној компензацији трошкова који настају услед премештаја судије у друго место рада и који због тога живи одвојено од породице и нема решено стамбено питање у новом месту рада како би могао живети са својом породицом. Како се Законом о судијама не прави разлика између судија у погледу регулисања њиховог премештаја, односно упућивања сагласно одредбама чл. 19. до 21. овог закона у друго место рада, то Уставни суд налази да врста суда у коме судија врши своју функцију не може бити легитимни основ за различито поступање у остваривању овог права из радног односа. Уз то, за ускраћивање овог права одређеној категорији судија, и то само из разлога што своју функцију обављају у основним, односно вишим судовима, по оцени Суда не постоји ни разумно и објективно оправдање, јер се различито прописује право на накнаду за одвојен живот само према врсти суда у коме судија обавља своју функцију. Уставни суд налази да се на прописан начин уводи неједнакост и између судија, односно да се унутар исте скупине лица судијске струке праве разлике у остваривању једног истог права по основу рада, противно уставном јемству о једнакости свих пред законом.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је утврдио да се прописивањем права на накнаду за одвојен живот само одређеним категоријама судија из оспореног члана 16. Закона нарушавају уставни принцип једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава и начело забране дискриминације утврђено ставом 3. истог члана Устава, односно да за овакво различито законско уређивање права за лица која се могу наћи у истој правној и чињеничној ситуацији не постоји објективно и разумно оправдање.

Из истог разлога, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 16. Закона нису у сагласности ни са одредбама члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 12. уз ову конвенцију, имајући у виду да је овим одредбама Европске конвенције прокламовано начело забране дискриминације на исти начин како је то утврђено и Уставом Републике Србије.

## V

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 41. став 2. Закона о судијама, наведеног у тачки 2. изреке, и члана 16. Закона о изменама и допунама Закона о судијама, наведеног у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-92/2014 од 26. маја 2016. године (,Службени гласник РС“, број 63/16)

### **Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (,Службени гласник РС“, број 68/15) – члан 1. став 2, члан 5. тачка 2) и чл. 7, 13, 20. и 21.**

**Изостављање одређеног броја правних лица из домена јавног сектора од примене оспореног Закона; различити услови за престанак радног односа запослених у јавном сектору у зависности од пола услед навршења радног века. Донета одлука о неуставности члана 20. Закона.**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (,Службени гласник РС“, број 68/15) нису у сагласности са Уставом.

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 1. став 2, члана 5. тачка 2) и чл. 7, 13. и 21. Закона из тачке 1.

3. Ставља се ван снаге Решење Уставног суда IУз-244/2015 од 8. октобра 2015. године („Службени гласник РС“, број 85/15).

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднет је заједнички предлог овлашћених предлагача и већи број иницијатива којима су оспорене одредбе члана 1. став 2, члана 5. тачка 2) и чл. 7, 13, 20. и 21. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/15).

У предлогу и иницијативама се наводи да је одредбом члана 20. став 1. Закона прописано да сваком запосленом у јавном сектору престаје радни однос моментом стицања услова (радни стаж и године живота) за старосну пензију, што фактички значи да је на предвиђени начин укинута право избора жена на одлазак у старосну пензију из Закона о пензијском и инвалидском осигурању (члан 19а), односно да је овим настала обавеза да жене, и то само жене запослене у јавном сектору, иду у пензију раније него мушкарци. По мишљењу предлагача, то члан 20. овог закона чини супротним члану 21. Устава, којим је забрањена дискриминација по било ком основу, јер погађа само жене запослене у јавном сектору и тиме представља дискриминацију жена. Предлагачи и иницијатори, такође, сматрају да се оспореним чланом 20. Закона, без оправданог разлога, у неједнак положај по питању остваривања Уставом гарантованог права на рад стављају жене које раде у јавном сектору у односу на жене запослене ван јавног сектора. Поред оспоравања члана 20. Закона, што је заједничко поднетом предлогу и свим иницијативама, појединим иницијативама се оспоравају и друге одредбе овог закона. Тако се у једној од поднетих иницијатива истиче да је одредбом члана 1. став 2. Закона извршена дискриминација дела запослених у јавном сектору, јер је овом оспореном одредбом Закона одређен део јавног сектора на који се оспорени Закон неће примењивати, тако да је на овај начин прекршен уставни принцип једнакости грађана пред Уставом и законом, утврђен чланом 21. став 1. Устава. У погледу оспоравања дела одредбе члана 5. тачка 2) Закона, у једној од поднетих иницијатива се наводи да ова оспорена одредба Закона у делу који се односи на начин утврђивања максималног броја запослених у службама Заштитника грађана није у сагласности са одредбом члана 138. став 1. Устава, којом је овај орган дефинисан као независан државни орган, а принцип независности је, према схватању иницијатора, оспореном одредбом Закона доведен у питање, јер о максималном броју запослених у службама овог органа не одлучује орган самостално, већ радно тело Народне скупштине, тј. Одбор за административно-буџетска питања. Из истих разлога, подносилац иницијативе оспорава одредбу члана 5. тачка 2) Закона у погледу истоврсног начина одређивања максималног броја запослених у службама Државне

ревизорске институције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности.

Једном од поднетих иницијатива оспорене су и одредбе чл. 7, 13. и 21. Закона. Подносилац иницијативе сматра да одредбе члана 7. Закона не садрже никакве мерљиве и проверљиве критеријуме (бројчане, бодовне, процентуалне и сл.) за одређивање смањења броја запослених у јавном сектору, док у погледу оспоравања одредаба члана 13. Закона подносилац иницијативе сматра да је овај члан Закона супротан члану 21. Устава, јер рационализацију у јавном сектору путем установљавања престанка радног односа лицима која испуне услов за старосну пензију (члан 20. став 1. Закона) не везује за претходно доношење акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, имајући у виду да рационализација мора да проистекне из наведене систематизације радних места, као претходно донетог планског акта. Разлоге оспоравања члана 21. Закона којим је прописан престанак радног односа уз исплату новчане накнаде, подносилац иницијативе такође везује за решења из оспореног члана 20. Закона, тј. употређивањем наведених законских решења подносилац иницијативе наводи разлике (принцип обавезности, односно добровољности, различите висине отпремнина и сл.), које, по његовом схватању, доводе у различит положај запослене у јавном сектору у погледу престанка радног односа у поступку рационализације овог сектора.

Подносиоци заједничког предлога и преовлађујући број подносилаца иницијатива затражили су од Уставног суда да, до доношења коначне одлуке у овом уставносудском предмету, обустави од извршења појединачне акте и радње донете на основу оспорених одредаба члана 20. Закона.

Испитујући оправданост наведених захтева, Уставни суд је „имајући у виду спорна уставноправна питања, те чињеницу да почетак примене одредаба члана 20. Закона има за последицу утврђивање престанка радног односа лицима која испуњавају услове предвиђене овим одредбама, а у контексту осталих одредаба Закона и измене општих аката којима се уређује систематизација радних места и број запослених у сваком субјекту на који се Закон примењује, у смислу укидања појединих радних места или смањења броја запослених“, оценио да ове околности представљају неотклоњиве штетне последице за лица на која би се одредбе примениле. Стога је Суд, на својој седници одржаној 8. октобра 2015. године, донео Решење УЗ-244/2015, којим је, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), до доношења коначне одлуке у овом уставносудском предмету, обуставио извршење појединачних аката или радњи предузетих на основу одредаба члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Наведено решење је објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 85/15 од 9. октобра 2015. године.

Након тога, Уставни суд је, 14. октобра 2015. године, заједнички предлог и поднете иницијативе доставио Народној скупштини на одговор, у року од 30 дана од дана пријема, сагласно одредбама члана 33. и члана 107. став 1.



Закона о Уставном суду. Како Народна скупштина није доставила одговор Уставном суду, Суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/15) уређује се начин одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, као и обим и рокови смањења броја запослених (рационализација) до достизања утврђеног максималног броја запослених. Овај закон је ступио на снагу 12. августа 2015. године, при чему је чланом 35. став 2. Закона одређено да оспорене одредбе члана 20. Закона почињу да се примењују у року од 60 дана од дана његовог ступања на снагу, што значи почев од 12. октобра 2015. године. Примена овог закона је орочена до 31. децембра 2018. године.

Одредбама члана 20. Закона, које су предмет оспоравања како заједничког предлога тако и свих поднетих иницијатива, прописано је: да запосленим у јавном сектору за време примене овог закона престаје радни однос када наврши године живота и стаж осигурања који су прописани законом за одлазак у старосну пензију (став 1); да запослени из става 1. овог члана остварује право на отпремнину у складу са прописима којима се уређује његов радноправни статус (став 2); да изузетно од става 1. овог члана, радни однос запосленог у јавном сектору из става 1. овог члана не престаје ако се послодавац и запослени споразумеју о наставку радног односа и дужини његовог трајања, у циљу обезбеђивања стручног и континуираног обављања неопходних функција организационог облика (став 3); да се споразумом из става 3. овог члана може утврдити наставак радног односа запосленог најдуже до навршења 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања (став 4); да споразум из става 3. овог члана замењује одредбе уговора о раду, односно решење о заснивању радног односа у делу којим се уређује врста и дужина трајања радног односа (став 5); да послодавац може, у циљу утврђивања испуњености услова за престанак радног односа из става 1. овог члана, прибављати податке из службене евиденције Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (став 6); да изузетно од ст. 1–5. овог члана, запосленом коме је навршење радног века и наставак радног односа након навршења радног века уређен посебним законом, радни однос престаје у складу са посебним законом (став 7); да се одредба става 7. овог члана не примењује на државне службенике (став 8).

Преосталим оспореним одредбама Закона прописано је: да јавни сектор, у смислу овог закона, јесте јавни сектор који је дефинисан прописом о буџетском систему, осим јавних предузећа основаних од стране Републике Србије, правних лица основаних од стране тих предузећа, предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основаних од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом, јавних медијских сервиса, организационих облика

у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором (члан 1. став 2); да се, изузетно од члана 4. став 1. овог закона, максималан број запослених у службама Народне скупштине, Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од вредности, Фискалног савета, Регулаторног тела за електронске медије и Агенције за енергетику Републике Србије – утврђује одлуком одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања, на предлог тих органа (члан 5. тачка 2)); да су органи надлежни за достављање образложених предлога о максималном броју запослених у складу са овим законом дужни да своје предлоге из члана 4. став 4. овог закона заснују нарочито на анализи: законодавног и стратешког оквира који је утврђен за деловање одређене јавне службе, односно области јавне политике у делокругу органа; функција, унутрашњег уређења, података о кадровским и финансијским ресурсима организационих облика у делокругу органа; мрежа установа у делокругу органа и задовољења потреба корисника јавних услуга, као и обавези запошљавања особа са инвалидитетом у складу са прописима који уређују област професионалне рехабилитације и запошљавања особа са инвалидитетом, односно обавези вођења рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању језика који се говори на подручју државног органа, јавне службе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе; да су, у периоду спровођења рационализације, на основу анализа из става 1. овог члана, органи надлежни за достављање образложених предлога о максималном броју запослених у складу са овим законом, дужни да предложе и спроведу мере које нарочито подразумевају смањење броја запослених кроз – 1) укидање или обједињавање појединих послова који нису обухваћени неопходним функцијама организационих облика који обављају послове из делокруга органа, 2) смањивање величине и промену структуре организационих јединица у циљу успостављања ефикасније управљачке структуре и смањења трошкова, 3) планирање увођења информационо-комуникационих технологија у одређене административне послове, 4) обавезно успостављање односа између стручног и административно-техничког и помоћног особља у складу са прописаним мерилима, као и прилагођавање тих мерила у циљу усклађивања са међународним стандардима у одређеној области, 5) обједињавање заједничких административно-техничких и логистичких послова за више организационих облика (заједничко техничко одржавање, централизација јавних набавки, заједнички финансијски и административни послови и др), 6) укидање организационих облика којима се не остварују функције јавних политика и 7) спајање организационих облика, односно припајање једног организационог облика другом, у циљу избегавања преклапања функција и смањења

трошкова (члан 7); да се актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у организационим облицима не може утврдити већи број запослених од максималног броја запослених одређеног у складу са овим законом, односно већи број професионалних припадника Војске Србије од броја утврђеног у Дугорочном плану развоја система одбране Републике Србије, да су организациони облици дужни да приликом израде акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места примене одговарајуће мере из члана 7. овог закона, да се у буџету, програмима рада, односно финансијским плановима организационих облика, извршење у 2015. години може спровести до масе средстава којом се обезбеђује спровођење рационализације у обиму утврђеном овим законом, да ће почев од 2016. године, средства за плате, односно зараде бити планирана само за максималан број запослених утврђен у складу са овим законом, односно у маси средстава која обезбеђује спровођење рационализације у обиму утврђеном овим законом, да је у циљу успешног спровођења овог закона, министарство надлежно за послове финансија дужно да, у поступку доношења аката за израду буџета, оствари сарадњу са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе у погледу планирања средстава за плате запослених, као и за њихов број (члан 13); да је организациони облик у коме постоји потреба рационализације броја запослених на одређеним пословима у складу са предузетим мерама из члана 7. став 2. овог закона, дужан да спроведе анкету међу запосленима који раде на пословима за које више не постоји потреба или на пословима на којима постоји потреба смањења броја извршилаца, о њиховим намерама и спремности за споразумни престанак радног односа уз исплату новчане накнаде, да се анкета не може спроводити међу запосленима за чијим радом постоји потреба, односно који раде на пословима на којима је неопходно у периоду спровођења рационализације обезбедити одговарајући број извршилаца ради извршавања неопходних функција организационих облика, да организациони облик може да закључи споразум о престанку радног односа са запосленима из става 1. овог члана који су се изјаснили да прихватају престанак радног односа уз исплату новчане накнаде, ако за радом наведеног запосленог престаје потреба и уз исплату новчане накнаде, и то – 1) у висини 1/3 просечне плате, односно зараде запосленог исплаћене у последња три месеца која претходе месецу престанка радног односа, односно у висини 1/3 просечне зараде у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа према податку органа надлежног за послове статистике, у зависности од тога шта је за запосленог повољније, увећане за 30%, за сваку годину рада у радном односу у јавном сектору, с тим да укупна висина новчане накнаде не може бити већа од 8.000 евра у динарској противвредности – за запослене којима на дан престанка радног односа недостаје више од две године до испуњења услова за пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, 2) у висини шест просечних зарада у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа, према податку органа надлежног за послове статистике – за запослене којима на

дан престанка радног односа недостаје до две године до испуњења услова за пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, те 3) у висини четири просечне зараде у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа, према податку органа надлежног за послове статистике – за запослене који на дан престанка радног односа испуњавају услове за превремену старосну пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, да лице из става 3. тач. 1) и 2) овог члана не остварује право на новчану накнаду за случај незапослености у складу са прописима о запошљавању и осигурању за случај незапослености, као и да накнада из става 3. тачка 3) овог члана искључује право запосленог на остваривање отпремнине за одлазак у пензију у складу са прописима којима се уређује његов радноправни статус (члан 21).

Уставом Републике Србије је утврђено: да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3); да се јемчи право на рад, у складу са законом, да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. ст. 1. и 3); да се пензијско осигурање уређује законом (члан 70. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8).

Одредбом члана 175. тачка 2) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14) је прописано да радни однос престаје кад запослени наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, ако се послодавац и запослени друкчије не споразумеју, док је одредбом члана 131. став 1. тачка 1) Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08, 104/09 и 99/14) прописано да државном службенику престаје радни однос по сили закона кад наврши радни век – даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања.

Законом о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – Одлука УС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – Одлука УС, 5/09, 107/09, 30/10 – др. закон, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14) је прописано: да осигураник стиче право на старосну пензију кад наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања или кад наврши 45 година стажа осигурања (члан 19); да изузетно од члана 19. тачка 1) овог закона, осигураник жена која наврши најмање 15 година стажа осигурања, стиче право на старосну пензију кад наврши – 1) у 2015. години, 60 година и шест месеци живота, 2) у 2016. години, 61 годину живота, 3) у 2017. години, 61 годину и шест месеци живота, 4) у 2018. години, 62 године живота, 5) у 2019. години, 62 године и шест месеци живота, 6) у 2020. години, 63 године живота, 7) у 2021. години, 63 године и два месеца живота,

8) у 2022. години, 63 године и четири месеца живота, 9) у 2023. години, 63 године и шест месеци живота, 10) у 2024. години, 63 године и осам месеци живота, 11) у 2025. години, 63 године и десет месеци живота, 12) у 2026. години, 64 године живота, 13) у 2027. години, 64 године и два месеца живота, 14) у 2028. години, 64 године и четири месеца живота, 15) у 2029. години, 64 године и шест месеци живота, 16) у 2030. години, 64 године и осам месеци живота и 17) у 2031. години, 64 године и десет месеци живота (члан 19а).

### III

Уставни суд најпре указује да се оспореним одредбама Закона уређује институт престанка радног односа по сили закона, као један од начина смањења броја запослених у јавном сектору. Основ престанка радног односа у конкретном случају је, како се у Закону наводи, испуњење услова за старосну пензију. Тако је оспореним чланом 20. Закона предвиђено: да запосленом у јавном сектору, за време примене овог закона (што сагласно члану 35. став 1. овог закона, значи до 31. децембра 2018. године) престаје радни однос кад наврши године живота и стаж осигурања који су прописани законом за одлазак у старосну пензију (став 1); да запослени из става 1. овог члана остварује право на отпремнину у складу са прописима којима се уређује његов радноправни статус (став 2); да изузетно од става 1. овог члана, запосленом у јавном сектору не престаје радни однос ако се послодавац и запослени споразумеју о наставку радног односа и дужини његовог трајања, у циљу обезбеђивања стручног и континуираног обављања неопходних функција организационог облика (став 3); да се споразумом из става 3. овог члана може утврдити наставак радног односа запосленог најдуже до навршења 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања (став 4). Одредбама ст. 5. и 6. истог члана Закона прописано је да наведени споразум замењује одговарајуће одредбе појединачног акта на основу кога је запослени засновао радни однос и да послодавац од надлежног фонда пензијског осигурања може прибављати податке ради утврђивања испуњености услова за престанак радног односа запосленог по овом основу. Претходно наведене законске одредбе не односе се на запослене у јавном сектору чији је радноправни статус уређен посебним законима, јер према ставу 7. члана 20. Закона, запосленом коме су навршење радног века и наставак радног односа након навршења радног века уређени посебним законом, радни однос престаје у складу са посебним законом. Одредба става 7. Закона не примењује се на државне службенике.

Уставни суд истиче да престанак радног односа по сили закона због навршења радног века (прописаних година живота и стажа осигурања) представља институт који је уређен Законом о раду и другим законима којима се уређују питања заснивања и престанка радног односа запослених у органима, организацијама и установама које, у смислу члана 1. став 2. и члана 2. оспореног Закона, чине јавни сектор, односно тзв. „систем јавног сектора“. Тако је чланом 175. став 1. тачка 2) Закона о раду чије се одредбе, уколико посебним законом није што друго предвиђено, примењују на запо-



слене у јавним службама и намештенике у државним органима, прописано да радни однос, по сили закона, престаје када запослени наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, уколико се запослени и послодавац другачије не споразумеју. Одредбом члана 131. став 1. тачка 1) Закона о државним службеницима, којим се уређује радноправни положај запослених у државним органима, прописано је да државном службенику престаје радни однос по сили закона, између осталог, када наврши радни век, односно даном навршења 65 година живота, ако има најмање 15 година стажа осигурања. Такође, и Закон о радним односима у државним органима, чије се одредбе још увек сходно примењују на запослене у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, садржи одредбу из које произлази да се у погледу престанка радног односа запосленог по сили закона примењују општи прописи о раду.

Уставни суд указује да су, насупротив овим прописима, општи услови за стицање права на старосну пензију уређени чланом 19. Закона о пензијском и инвалидском осигурању (у даљем тексту: Закон о ПИО), и то тако што је одређено да осигураник стиче право на старосну пензију: 1) кад наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања; 2) кад наврши 45 година стажа осигурања. Пошто важећи Закон о ПИО не прави разлику у погледу услова за стицање права на старосну пензију у зависности од тога да ли је осигураник жена или мушкарац, а што су ранији закони чинили, чланом 19а је предвиђен одређени прелазни режим за осигуранике жене, тако да оне не морају „чекати“ да наврше 65 година живота да би стекле право на старосну пензију, већ у периоду од 2015. до 2031. године имају погодност да право на старосну пензију стекну и пре навршених 65 година живота, и то почев од навршених 60 година и шест месеци у 2015. години, са навршеном 61 годином у 2016. години и надаље, уз повећање старосне границе у свакој следећој години до 2031. године, од када за све осигуранике важи општи услов од навршених 65 година живота.

Полазећи од наведеног, Уставни суд најпре истиче да испуњењем услова прописаних законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање осигураник стиче право на старосну или неку другу врсту пензије. Остваривање тог права зависи искључиво од воље осигураника, која се манифестује подношењем захтева за утврђивање права надлежном фонду пензијског осигурања. Насупрот томе, до престанка радног односа због испуњења законом прописаних услова у погледу навршења година живота и година стажа осигурања (навршење радног века) долази по сили самог закона, с тим што до продужења радног века може доћи само ако за то постоји законски основ и ако постоји обострани интерес послодавца и запосленог да се запосленом продужи радни век. Дакле, Уставни суд је утврдио да, без обзира на то што су општи услови за стицање права на старосну пензију и општи услови за престанак радног односа због навршења радног века идентични (навршених 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања), ради се о различитим правним институтима.



Из формулације одредбе става 1. члана 20. оспореног Закона (да запосленом у јавном сектору престаје радни однос када наврши године живота и стаж осигурања „који су прописани законом за одлазак у старосну пензију“), могло би се, на први поглед, закључити да Закон не препознаје разлику између два правна института, али да се та одредба једнако односи на све запослене у јавном сектору који су испунили опште услове за навршење радног века. Међутим, на темељу члана 20. овог закона, запосленима у јавном сектору радни однос по овом основу престаје само за време примене Закона (став 1), а такође, послодавац и запослени се могу споразумети о „наставку радног односа“ најдуже до навршења 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања запосленог (став 4), а што је, као што је речено, општи услов за престанак радног односа по сили закона и истовремено општи услов за стицање права на старосну пензију. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да се услови из оспореног члана 20. Закона не односе на опште услове за стицање права на старосну пензију из члана 19. Закона о ПИО, који су идентични за све осигуранике, без разлике на пол осигураника. Како су услови за стицање права на старосну пензију одређени још само у члану 19а Закона о ПИО и како се услови из ове законске одредбе односе само на жене осигуранике, то је Уставни суд утврдио да се институт престанка радног односа по сили Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору односи само на жене запослене у јавном сектору, и то оне које сагласно члану 19а Закона о ПИО имају могућност да остваре право на старосну пензију.

Уставни суд истиче да, са становишта уставне надлежности законодавца да уреди систем у области радних односа (члан 97. тачка 8. Устава), законодавац, посебно када је реч о запосленима чије се плате и зараде финансирају из буџета (из јавних прихода), има овлашћење да прописивањем различитих законских мера рационализује јавни сектор, што укључује и смањење броја запослених, као и да то смањење буде резултат примене различитих законом прописаних критеријума, односно да се могу прописати различити основи смањења броја запослених. Међутим, полазећи од свега претходно изложеног, Уставни суд је оценио да је прописивање законског услова за престанак радног односа због навршења одређених година живота који се односи само на жене запослене у јавном сектору и индиректно претварање једног законског права (права на старосну пензију под повољнијим условима у погледу навршених година живота) у основ престанка радног односа, у супротности са Уставом зајемченим начелом забране, како непосредне, тако и посредне дискриминације по било ком основу, а нарочито, између осталог, по основу пола, имајући у виду да је родна равноправност посебно зајемчена и чланом 15. Устава, којим је утврђено да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности. Уставни суд је, такође, утврдио да је оспорено законско решење индиректно у супротности и са одредбом члана 60. став 3. Устава, којом је зајемчена доступности свих радних места свима под једнаким условима.

При томе, Уставни суд истиче да је у погледу повреде начела забране дискриминације посебно имао у виду и поједине међународне документе

захваљујући којима је ово начело добило универзално значење, попут Опште декларације Уједињених нација о правима човека и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 20. оспореног Закона, којима је уређен институт престанка радног односа по сили закона, као један од начина смањења броја запослених у јавном сектору, нису у сагласности са Уставом, како је одлучено у тачки 1. изреке.

#### IV

Поводом оспоравања одредбе члана 1. став 2. Закона, Уставни суд најпре указује да је овом одредбом прописано да јавни сектор, у смислу овог закона, јесте јавни сектор који је дефинисан прописом о буџетском систему, осим јавних предузећа основаних од стране Републике Србије, правних лица основаних од стране тих предузећа, предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основаних од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом, јавних медијских сервиса, организационих облика у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором. Одредбом члана 2. тачка 13) Закона о буџетском систему јавни сектор је дефинисан као део националне економије који обухвата општи ниво државе, као и нефинансијска предузећа под контролом државе (јавна предузећа) која се примарно баве комерцијалним активностима.

Из наведеног следи да је законодавац одредио појам јавног сектора у смислу овог закона преузимањем дефиниције јавног сектора из Закона о буџетском систему, али је истовремено одредио и круг субјеката на које се оспорени Закон неће примењивати, јер их је изузео из појма јавног сектора. У конкретном случају ради се о следећим групама правних лица: 1) јавна предузећа основана од стране Републике Србије и правна лица основана од стране тих предузећа; 2) предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основана од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом; 3) јавни медијски сервис; 4) организациони облици у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором.

У погледу навода подносиоца иницијатива да је изузимањем одређених субјеката од примене оспореног Закона, законодавац нарушио начело забране дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд још једном истиче да са становишта уставне надлежности законодавца да уреди систем у области радних односа (члан 97. тачка 8. Устава), законодавац, посебно када је реч о запосленима чије се плате и зараде финансирају из буџета (из јавних прихода), има овлашћење да прописивањем различитих законских мера рационализује јавни сектор, што укључује и смањење броја запослених, чиме се за предвиђени временски период у коме се мера примењује (до 31. децембра 2018. године), истовремено обезбеђује и финансијска консолидација буџета, смањењем расхода за зараде запослених које се исплаћују

из буџета. Полазећи од овако утврђеног легитимног циља оспореног Закона, којим се са једне стране жели на рационалним основама унапредити, односно учинити ефикаснијим систем јавне управе у Републици Србији, али и са друге стране смањити расходи у финансирању вишка запослених у њој, као и од чињенице да су из круга субјеката на које се примењује оспорени Закон изузети субјекти чије се плате и зараде не финансирају (директно) из буџетских средстава, Уставни суд је мишљења да је законодавац могао одредити круг субјеката који ће бити изузети од мере смањења броја запослених, нарочито имајући у виду да предузећа којима је Република Србија оснивач или већински власник имају посебне програме рационализације, реструктурирања, реорганизације или приватизације. При томе, Уставни суд још једном истиче да наведени легитимни циљ подразумева да је смањење броја запослених у јавном сектору засновано на јавном интересу, па указивање на постојање појединих разлика које су овим законом прописане у погледу круга лица на које се ово смањење односи, не представља уставноправно прихватљив разлог за оспоравање уставности решења предвиђеног у Закону.

Поводом оспоравања дела одредбе члана 5. тачка 2) Закона, која се односи на одређивање надлежног органа за утврђивање максималног броја запослених у службама Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције, Уставни суд најпре констатује да је оспореном одредбом Закона прописано да, на предлог наведених државних органа, одбор Народне скупштине надлежан за административно-буџетска питања одлуком утврђује максималан број запослених у службама тих органа.

Поводом истицања принципа самосталности и независности наведених субјеката као једног од разлога зашто законодавац није могао утврдити надлежност одбора Народне скупштине за доношење одлуке о утврђивању максималног броја запослених у њиховим службама, већ да је требало препустити да они то самостално чине, Уставни суд најпре истиче да се у конкретном случају ради о државним органима који се бирају од стране Народне скупштине, на предлог надлежних скупштинских одбора, да су ови органи за свој рад одговорни Народној скупштини и да имају обавезу годишњег извештавања Народне скупштине о свом раду. Уставни суд даље констатује да се самосталност и независност наведених субјеката односи искључиво на функције, односно послове које обављају, у складу са законом, и над чијим радом Република Србија врши надзор, тако да се доношење одлуке о максималном броју запослених у службама ових државних органа свакако не може сматрати мешањем у независно вршење функција и послова тих субјеката. Сагласно наведеном, Уставни суд је стао на становиште да, полазећи од Уставом утврђеног, односно законом предвиђеног правног положаја наведених субјеката и опсега предмета уређивања оспореног Закона, законодавац решењем из члана 5. тачка 2) оспореног Закона није нарушио принцип самосталности и независности ових државних органа.

У погледу оспоравања одредаба чл. 7, 13. и 21. Закона, Уставни суд је утврдио да подносилац иницијативе није изнео уставноправне разлоге за оспоравање наведених законских одредаба, имајући у виду да се разлози оспоравања своде на питања целисходности предвиђених решења и њихове примене у пракси, као и на непримерено упоређивање два потпуно различита основа престанка радног односа, као начина смањења броја запослених у јавном сектору, тј. одласка у пензију по сили закона и споразумног престанка радног односа уз исплату новчане накнаде.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је нашао да су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 1. став 2, члана 5. тачка 2) и чл. 7, 13. и 21. Закона неприхватљиве, јер изнетим разлозима оспоравања нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка нормативне контроле, те је Суд, на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативу у том делу одбацио, како је одлучено у тачки 2. изреке.

Како је Уставни суд у овом уставносудском предмету донео коначну одлуку, то је стављено ван снаге Решење Уставног суда ГУз-244/2015 од 8. октобра 2015. године („Службени гласник РС“, број 85/15) о обустави извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу одредаба члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, како је одлучено у тачки 3. изреке, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, наведеног у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУз-244/2015 од 30. јуна 2016. године      („Службени гласник РС“, број 81/16)

**Закон о прекршајима**  
(„Службени гласник РС“, бр. 65/13 и 13/16)  
– члан 336.

**Условљавање издавања возачке, саобраћајне и других дозвола и докумената за чије су издавање надлежни органи управе обавезом да прекршајно кажњено лице измири у потпуности изречену новчану казну и друге новчане износе који су евидентирани у регистру новчаних казни**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13 и 13/16) нису у сагласности са Уставом.

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

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Поводом поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 336. тач. 1) и 3) Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13) и предлога овлашћеног предлагача од 27. јануара 2015. године, којим је покренут поступак за оцену уставности одредаба члана 336. истог закона, а након што су у току поступка пред Уставним судом, оспорене одредбе члана 336. Закона престале да важе (27. фебруара 2016. године), ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 13/16), односно ступањем на снагу новодонетих одредаба члана 336. Закона, Уставни суд је Решењем IУз-367/2013 од 26. маја 2016. године покренуо поступак за утврђивање неуставности одредаба члана 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13 и 13/16), а обуставио поступак за оцену уставности одредаба члана 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13).

Наиме, Уставни суд је у наведеном решењу констатовао да је оспореним одредбама члана 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13) било прописано:

„У сврху наплате изречене новчане казне, трошкова поступка, и других досуђених новчаних износа који су евидентирани у регистру новчаних казни, кажњеном лицу док у потпуности не измири деговани износ, неће се дозволити:

1) издавање дозвола или уверења за чије су издавање надлежни органи управе, осим оних који се односе на лични статус;

2) повраћај одузетих личних и других докумената која су одузета по основу члана 199. овог закона;

3) регистрација, односно промена регистрације правног лица или регистрација предузетничке делатности које подразумевају промену ПИБ“.

Након што је одредбом члана 20. Закона о изменама и допунама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 13/16), измењен члан 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13), члан 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13 и 13/16), гласи:

„У сврху наплате изречене новчане казне, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа који су евидентирани у регистру новчаних

казни, кажњеном лицу док у потпуности не измири дуговани износ неће се дозволити:

- 1) издавање возачке дозволе и пробне возачке дозволе;
- 2) издавање потврде о регистрацији, саобраћајне дозволе, регистарских таблица и регистрационе налепнице, потврде о привременој регистрацији возила и привремених регистрацијских таблица;
- 3) одјава возила.

Посебним законом може се предвидети и привремено ускраћивање издавања или продужења важности других дозвола и докумената.

Не може се ускратити издавање или продужење важности дозвола и докумената којим би се угрозило остваривање Уставом гарантованих људских и мањинских права, здравље и безбедност људи, животна средина или имовина већег обима“.

Уставни суд је нашао да је одредбама члана 336. Закона о прекршајима из 2013. године, које су оспорили и предлагач и иницијатор, било прописано да се кажњеном лицу које у потпуности не плати изречену новчану казну, трошкове поступка, и друге досуђене новчане износе који су евидентирани у регистру новчаних казни, неће дозволити: 1) издавање дозвола или уверења за чије су издавање надлежни органи управе, осим оних који се односе на лични статус, 2) повраћај одузетих личних и других докумената која су одузета по основу члана 199. овог закона, 3) регистрација, односно промена регистрације правног лица или регистрација предузетничке делатности које подразумевају промену ПИБ. Такође, Уставни суд је утврдио да су и сада важећим – новодонетим одредбама члана 336. Закона задржана и даље решења којима се прописује ускраћивање издавања Законом таксативно набројаних дозвола и потврда у тач. 1) до 3) става 1. овог члана за случај да кажњено лице није у потпуности платило изречену новчану казну или други новчани износ, с тим што важећи члан 336. Закона више не садржи решење о обавезном ускраћивању дозвола или уверења за чија су издавања надлежни органи управе, као и оних који се односе на регистрацију, односно промену регистрације правног лица или регистрацију предузетничке делатности које подразумевају промену ПИБ, и да су изменама Закона из 2016. године у члан 336. унета и два нова решења: да се посебним законом може предвидети и привремено ускраћивање издавања или продужења важности других дозвола и докумената, и да се не може ускратити издавање или продужење важности дозвола и докумената којим би се угрозило остваривање Уставом гарантованих људских и мањинских права, здравље и безбедност људи, животна средина или имовина већег обима, а да је из текста члана 336. тачка 1) Закона из 2013. године следило да се неће дозволити кажњеном лицу, док у потпуности не измири дуговани износ, издавање дозвола или уверења, осим оних који се односе на лични статус. Имајући у виду да су оспорене одредбе члана 336. Закона из 2013. године престале да важе у току поступка пред Судом, али да и новодонете одредбе члана 336. Закона и даље садрже решења којим се забрањује – 1) издавање возачке дозволе и пробне возачке дозволе, 2) издавање потврде о регистрацији, саобраћајне



дозволе, регистарских таблица и регистрационе налепнице, потврде о привременој регистрацији возила и привремених регистрацијских таблица и 3) одјава возила, те да се прописује могућност да се посебним законом може предвидети и привремено ускраћивање издавања или продужења важности других дозвола и докумената (али да се не може ускратити издавање или продужење важности дозвола и докумената којим би се угрозило остваривање Уставом гарантованих људских и мањинских права, здравље и безбедност људи, животна средина или имовина већег обима), Уставни суд је, полазећи од Уставом утврђене надлежности овога суда, да пре свега оцењује уставност закона који су на снази (члан 167), одлучио да, сагласно члану 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обустави поступак за оцену уставности оспорених одредаба члана 336. Закона из 2013. године, а да на основу члана 168. став 1. Устава и члана 50. став 2. Закона о Уставном суду, по сопственој иницијативи, покрене поступак за оцену уставности одредаба члана 336. важећег Закона.

Решење Уставног суда о покретању поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13 и 13/16) је достављено Народној скупштини на одговор, на основу одредбе члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15). Како доносилац акта, у остављеном року од 60 дана од пријема решења, а ни накнадно, није доставио тражени одговор, Суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

Након доношења наведеног решења о покретању поступка, Уставном суду је поднета нова иницијатива којом је захтевана оцена уставности истих одредаба члана 336. Закона о прекршајима, јер се, како наводи иницијатор, само у случају прекршајних казни „обавеза као казна“ не замењује затвором, већ ограничавањем остварења личних права и (не)издавања докумената, чиме се ограничава или онемогућава слобода коришћења права на имовину. Истом иницијативом захтевана је и обустава примене појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона.

## II

За оцену уставности одредаба члана 336. Закона о прекршајима (у даљем тексту: Закона), које се налазе у Глави XXXVI, под називом „Јединствени регистри“, у одељку 2. Регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа (чл. 331. до 336), по оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и 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, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединих права због његове природе, при чему закон, ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, а да се

одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, а да су при ограничавању људских и мањинских права сви државни органи, а нарочито судови дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20. ст. 1. и 3); да 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 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. став 3); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58. ст. 1. и 4); да се јемчи право на рад у складу са законом, да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 67. ст. 1. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, поступак пред судовима и другим државним органима, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката (члан 97. тачка 2).

### III

Ради целовитијег сагледавања значења оспорених одредаба члана 336. Закона о прекршајима, по оцени Суда, неопходно је имати у виду остале одредбе овог закона којим се уређује поступак извршења одлуке прекршајних судова, регистар санкција и регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа (члан 1), и којима је, поред осталог, утврђено: да је сврха прописивања, изрицања и примене прекршајних санкција да грађани поштују правни систем и да се убудуће не чине прекршаји (члан 5. став 2); да је у оквиру опште сврхе прекршајних санкција, сврха кажњавања и да се изрази друштвени прекор учиниоцу због извршеног прекршаја и да се утиче на њега и на сва остала лица да убудуће не чине прекршаје (члан 33. став 2); да новчану казну изречену за прекршај, трошкове прекршајног поступка, као и друге новчане износе који су досуђени по основу накнаде

штете, на основу имовинскоправног захтева, или по основу одузимања имовинске користи, извршава прекршајни суд који их је изрекао, односно суд на чијем је подручју издат прекршајни налог, да ако кажњено физичко лице, предузетник или одговорно лице у одређеном року не плати новчану казну, суд ће је заменити казном затвора или радом у јавном интересу, у складу са чланом 41. овог закона или наплатити принудним путем, а ако кажњено правно лице у одређеном року не плати новчану казну, суд ће је наплатити принудним путем, те да ће неплаћене трошкове поступка и друге новчане износе досуђене по основу имовинскоправног захтева, накнаде штете или одузимања имовинске користи суд наплатити принудним путем (члан 314. став 1. и ст. 4. до 6); да се у сврху ефикасне наплате изречених новчаних казни, накнаде трошкова и наплате других новчаних износа досуђених по основу накнаде штете, имовинскоправног захтева или одузимања имовинске користи, води јединствен регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа (у даљем тексту регистар новчаних казни); да је регистар новчаних казни централизована електронска база података у којој се чувају сви подаци унети у регистар, да се све неплаћене новчане казне, трошкови поступка и други новчани износи који су изречени правноснажном и извршном одлуком суда или путем коначног и извршног прекршајног налога уписују у регистар новчаних казни, а на чување и руковање подацима у регистру новчаних казни сходно се примењују одредбе о регистру санкција из чл. 325. и 326. овог закона (члан 331); да се у регистар новчаних казни уписују следећи подаци – 1) име и презиме и јединствени матични број кажњеног физичког лица, предузетника, односно одговорног лица у правном лицу, односно број путне исправе страног физичког лица који није у прописаном року у целости платио новчану казну или друге досуђене новчане износе или није накнадио досуђене трошкове поступка, 2) за кажњено правно лице назив и седиште, ПИБ и матични број, за предузетника назив и седиште радње, 3) правоснажна, односно коначна одлука којом је изречена новчана обавеза, 4) прекршајни суд који је донео одлуку, односно орган који је издао прекршајни налог, 5) дуговани износ и основ дуговања, 6) датум доспећа обавезе плаћања, 7) прекршајни суд који је извршио упис, 8) датум уписа, да се неплаћене новчане казне и други досуђени новчани износи евидентирају и воде у регистру новчаних казни (члан 332); да се унос података у регистар новчаних казни врши по истеку рока за добровољно плаћање, о чему надлежан суд води рачуна по службеној дужности (члан 333. ст. 1. и 2); да се новчана казна и трошкови поступка, подаци о кажњеном лицу као и сви остали подаци у вези са тиме бришу из регистра новчаних казни одмах након што кажњени плати целокупан дуговани износ, односно по протеку рока од четири године од дана када су прекршајни налог или осуђујућа пресуда постали правноснажни (члан 334. став 3); да су подаци из регистра новчаних казни доступни свим прекршајним судовима, као и органима надлежним за вођење поступка из члана 336. овог закона (члан 335. став 1).

Из наведених одредаба Закона произлази да је овим законом успостављена не само надлежност прекршајног суда да извршава новчану казну за

прекршај, трошкове прекршајног поступка, као и друге новчане износе који су досуђени по основу накнаде штете, већ и надлежност тога суда да, по службеној дужности, уноси податке (таксативно прописане Законом, који се бришу након коначне исплате новчане казне и других дугованих износа или застарелости извршења) у јединствени регистар неплаћених новчаних казни, као централизовану базу података. Тиме је, по налажењу Уставног суда, успостављено ново, додатно, решење „пасивног спровођења поступка извршења“ преко јединствене евиденције неплаћених новчаних казни и других новчаних износа уписом у тај регистар, а циљ и сврха те евиденције је да се ефикасно наплати и да не застари наплата новчаних казни и других новчаних износа у прекршајном поступку. При томе, Суд указује да се ти подаци бришу из регистра новчаних казни одмах по плаћању целокупног дуговоног износа, односно по протеку рока од четири године од правноснажности прекршајног налога или осуђујуће пресуде.

Такође, из Закона произлази да је у циљу обезбеђивања што ефикасније наплате изречене новчане казне, накнаде трошкова и наплате других новчаних износа досуђених по основу накнаде штете, имовинскоправног захтева или одузимања имовинске користи који су евидентирани у регистру новчаних казни, Законом успостављена доступност података из регистра новчаних казни надлежним органима управе за вођење поступка, а из одредаба члана 336. Закона и обавеза тих органа да кажњеном лицу ускрате (док у потпуности не измири дуговани износ) издавање возачке дозволе и пробне возачке дозволе, издавање потврде о регистрацији, саобраћајне дозволе, регистарских таблица и регистрационе налепнице, потврде о привременој регистрацији возила и привремених регистрацијских таблица, те одјаву возила, и прописује могућност да се посебним законом може предвидети и привремено ускраћивање издавања или продужења важности других дозвола и докумената, али не и издавање или продужење важности дозвола и докумената којим би се угрозило остваривање Уставом гарантованих људских и мањинских права, здравље и безбедност људи, животна средина или имовина већег обима.

Из одредаба Закона, такође, произлази да је сврха увођења регистра новчаних казни, пре свега наплата изречених новчаних казни накнаде трошкова и наплате других новчаних износа ради унапређења извршења прекршајних санкција са постизањем опште и посебне превенције и извесности кажњеног лица које је прекршило прописе да ће бити извршена наплата новчане казне. Према образложењу Предлога Закона из 2013. године, дотадашња пракса прекршајних судова указивала је да је било промишљеног неплаћања казне са сазнањем да ће се иста заменити у затворску казну и у већини случајева неће извршити до наступања застарелости извршења, јер се наплата новчаних казни од физичких лица и предузетника готово искључиво вршила тек под претњом извршења казне затвора, и након што се спроведе поступак замене новчане казне казном затвора, што је често доводило до наступања застаре извршења казне, а кад би се казна и наплатила, досуђени трошкови поступка су по правилу остајали ненаплаћени, с обзиром на то да се не могу

замени казном затвора и тако су падали на терет средстава буџета Републике Србије. Такође, према образложењу Предлога Закона, циљ промена одредаба о принудној наплати новчаних казни и других новчаних износа било је „јачање надлежности, а самим тим и веће одговорности прекршајног суда који је изрекао новчану казну да ту казну и наплати, односно изврши“.

Будући да, према одредбама Закона, при првом саслушању суд поставља окривљеном питања о његовом имовном стању, како би приликом одлучивања имао на располагању све информације на основу којих би се поступак извршења спровео брзо и ефикасно (члан 200), да суд који је донео првостепену одлуку која се извршава или суд на чијем подручју је издат прекршајни налог доноси решење о извршењу којим одређује да ли ће се неплаћена новчана казна заменити казном затвора или казном рада у јавном интересу или наплатити принудним путем, те да суд одлуку на који ће начин извршити неплаћену новчану казну доноси ценећи разлоге целисходности и ефикасности у сваком конкретном случају (члан 315. ст. 1. до 3), а да се унос података у регистар новчаних казни врши по истеку рока за добровољно плаћање, о чему надлежни суд води рачуна по службеној дужности (члан 333. став 2), то по налажењу Уставног суда произлази да је поступак извршења новчане казне и других новчаних износа једностраначки поступак, који се покреће и води по службеној дужности. Такође произлази да, по истеку рока за добровољно извршење суд доноси решење о извршењу којим се одређује како ће се спровести извршење неплаћене новчане казне и принудно наплатити други досуђени новчани износи, и да суд у сваком конкретном случају, ценећи разлоге целисходности и ефикасности, решењем о извршењу одлучује да ли ће неплаћену новчану казну, и без обзира на висину казне, наплатити принудним путем или је заменити казном затвора или радом у јавном интересу, без условљавања редоследа. Према члану 321. став 1. Закона, у случају да није могуће извршити принудну наплату на други начин, суд може донети решење да се принудна наплата спроведе на покретним или непокретним стварима кажњеног физичког лица, предузетника или одговорног лица. Стога, по налажењу Уставног суда, произлази да је на основу члана 200. Закона, суду олакшан приступ информацијама о имовини окривљеног, односно осуђеног лица јер спречава кажњено лице да прикрије своју имовину, да се сврха наплате новчане казне може постићи само ако кажњено лице има имовину, да принудном извршењу претходи евидентирање неизвршене новчане обавезе по основу осуде на новчану казну, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа у регистру новчаних казни, а да је суд овлашћен да размотри све могућности за принудну наплату, чиме се јача одговорност прекршајног суда који је изрекао новчану казну да ту казну и наплати. Постојање имовине је неопходан услов да би се извршни поступак наплате изречене новчане казне, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа могао делотворно окончати.

Уставни суд налази да је сврха регистра неплаћених новчаних казни да се кроз поуздан систем праћења новчаних казни осигура њихово плаћање,



тима што прекршајни суд по службеној дужности прати извршење и стимулише наплату тих казни и новчаних износа. И у образложењу предлога Закона из 2016. године наведено је да ће се прецизирањем последице уписа у регистар новчаних казни и примењивањем последица уписа на издавање документа везаних за саобраћај, побољшати ефикасност наплате новчаних казни, с обзиром на то да је више од половине почињених прекршаја из области безбедности саобраћаја.

#### IV

Имајући у виду наведено, а посебно начело владавине права које се, поред осталог, остварује повиновањем свих Уставу и закону (члан 3), да је обавеза плаћања казни стављена у ранг са уставном обавезом плаћања пореза и других дажбина (члан 58. став 4), а да се људска и мањинска права зајемчена Уставом, у извршавању закона, могу ограничити 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 Устав утврђује посебне обавезе поступања државних органа кад одлучују о ограничењу права, и то тако што у члану 20. став 3. Устав утврђује да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права, Уставни суд је оценио да ограничење прописано одредбама члана 336. Закона (иако привремено и уведено законом) и оправдано потребом заштите легитимног циља у јавном интересу (ефикаснија наплата прекршајних новчаних санкција) није неопходно у демократском друштву, односно да држава и без прописивања овог ограничења има друга ефикасна средства за наплату свих новчаних обавеза поводом учињених прекршаја, те да се оваквим прописивањем не постиже правична равнотежа (баланс) између захтева општег интереса (за наплату прекршајне казне и других трошкова поступка) и захтева заштите права и интереса лица које захтева издавање и продужење важности одређених дозвола, потврда и других докумената и за чије издавање то лице испуњава (матичним) законом прописане услове. Наиме, тима што је оспореним одредбама Закона обавезан надлежни орган да одбије издавање возачке дозволе и пробне возачке дозволе, издавање потврде о регистрацији, саобраћајне дозволе, регистарских таблица и регистрационе налепнице, потврде о привременој регистрацији возила и привремених регистрацијских таблица, одјаву возила, уколико је увидом у регистар новчаних казни утврдио да подносилац, као кажњени у прекршајном поступку, није у потпуности измирио изречену новчану казну, трошкове поступка и друге досуђене новчане износе, евидентирани у регистру новчаних казни, Уставни суд налази да је прописан нови, додатни услов за издавање наведених докумената само за прекршајно кажњено лице, па Суд налази да такво прописивање није у складу са одредбама члана



21. Устава, према којима су сви пред Уставом и законом једнаки. Другим речима, законско решење из члана 336. Закона, по налажењу Уставног суда, представља нову – „додатну казну“ за прекршајно кажњено лице, која се не може довести у непосредну везу са Законом прописаном сврхом кажњавања, односно да је уведена и још једна казнена мера у низу, и то једино према одређеној категорији лица која добровољно не извршавају одлуке прекршајних судова.

Уставни суд указује да уставна обавеза плаћања пореза и других дажбина или казни и Уставом утврђена могућност да се законом пропише одузимање или ограничење имовине ради наплате, поред осталог, и казни (став 4. члана 58. Устава), не омогућава да се одредбама члана 336. Закона пропише обавеза надлежног органа да лицу, које испуњава све законом прописане услове, не изда дозволе, потврде и документе (саобраћајну дозволу, регистарске таблице и регистрационе налепнице, потврду о привременој регистрацији возила и привремену регистрацијску таблицу, одјаву возила), зато што има „неизмирене новчане обавезе по основу извршених прекршаја у било којој области“ (нпр. нарушавање јавног реда и мира и сл.), а да одредбама Закона прописан услов да би се осујетило, не само, неплаћање прекршајних казни, већ и неплаћање „трошкова поступка и других новчаних износа“ (ради ефикасне наплате од кажњеног лица), има шире значење од прописивања „осујећења избегавања плаћања казни“ уписаних у регистар неплаћених новчаних казни, како је то предвиђено одредбом члана 58. став 4. Устава.

Надаље, по налажењу Уставног суда, тиме што Законом прописана решења из става 1. члана 336. за издавање дозвола, потврда и докумената нису везана за област на коју се изречена прекршајна казна односи (безбедност саобраћаја), оне превазилазе сврху која се жели постићи наплатом новчане казне и обим неопходан да се уставна сврха ограничења задовољи без задирања у суштину зајемченог права коју дозвољава члан 20. Устава. Суд сматра да се ограничењима за издавање дозвола, потврда и докумената прописаних ставом 1. члана 336. Закона прекршајно кажњена лица која поседују возило, имају саобраћајну, возачку дозволу и сл. објективно доводе у неравноправан положај у односу на прекршајно кажњена лица која нису власници возила, односно која немају возачку или саобраћајну дозволу, за шта, по оцени Суда, нема легитимног и разумног оправдања да та лица Законом буду стављена у другачији положај у односу на остала кажњена лица, те да су из тог разлога оспорене одредбе Закона несагласне одредбама члана 21. Устава о једнакости свих пред Уставом и законом.

Како је Уставни суд у току поступка оцењивања уставности одредаба члана 336. став 1. Закона утврдио да садржина одредаба ст. 2. и 3. овог члана представља логички след решења предвиђених у ставу 1. овог члана Закона, те да се ове одредбе налазе у суштинској и правној вези са оспореним одредбама члана 336. став 1. Закона, за које је Суд нашао да нису у сагласности са Уставом, то је, Уставни суд оценио да одредбе члана 336. Закона у целини нису у сагласности са Уставом.

## V

Уставни суд је иначе, у својој досадашњој пракси, у више својих одлука разматрао обим и сврху ограничења основних људских права и слобода прописаних појединим одредбама закона, а које су од значаја и за решавање уставносудског спора у овом предмету. Тако је, примера ради, у Одлуци ИУз-1503/2010 од 8. априла 2013. године („Службени гласник РС“, број 32/13), ослањајући се, при томе, на своје већ заузете ставове, изражене у одлукама ИУ-216/2004 („Службени гласник РС“, број 60/09) и ИУз-225/2005 („Службени гласник РС“, број 57/12), којима је Уставни суд извршио свеобухватну анализу Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода зајемченог права на имовину, са становишта наведеним актима предвиђених услова за „дозвољено мешање државе“ у ово право, Уставни суд утврдио да одредбе члана 270. ст. 3. и 4. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, др. 41/09, 53/10 и 101/11) нису у сагласности са Уставом. Наиме, Суд је и тада стао на становиште да и оспореним одредбама наведеног Закона „прописано овлашћење надлежног органа да не изврши упис у регистар возила, односно да не изда регистрациону налепницу подносиоцу захтева за возило које испуњава све законом прописане услове, осим услова да сам подносилац нема неизмирене новчане обавезе по основу извршених прекршаја или кривичних дела прописаних овим законом, има, по схватању Суда, у суштини значење прописивања услова којим се ограничава право власника моторног возила да (уписом у регистар, односно добијањем регистрационе налепнице) своју ствар, моторно возило, користи за намену за коју га је прибавио, односно да учествује у саобраћају на путу“. У овој одлуци, Уставни суд је, такође, констатовао да „имајући у виду да оспорене одредбе Закона имају значење очигледног ограничења Уставом зајемченог права на имовину, а полазећи од Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода предвиђене заштите тог права, те изграђених ставова Суда у погледу услова под којима је „мешање државе“ у право на мирно уживање имовине дозвољено, Уставни суд је нашао да оспорене одредбе Закона због своје непрецизности и непотпуности нису у функцији обезбеђивања владавине права и једнакости свих пред законом...“.

## VI

С обзиром на све наведено, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 336. Закона о прекршајима нису сагласне с Уставом, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Имајући у виду да је у овом уставносудском спору донео коначну одлуку, Уставни суд је у тачки 2. изреке одбацио захтев иницијатора да, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, обустави извршење појединачних аката или радњи предузетих на основу одредаба Закона чија се уставност оцењује.

Следом изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и

члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 336. Закона, наведеног у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-367/2013 од 3. новембра 2016. године („Службени гласник РС“, број 98/16)

**Закон о раду**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14)**  
**– члан 179. став 3. тачка 5)**

**Овлашћење послодавца да самостално утврђује постојање бића кривичног дела у понашању запосленог, као услов за отказ уговора о раду**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредба члана 179. став 3. тачка 5) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14) није у сагласности са Уставом.

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Решењем Уставног суда број IУз- 424/2014 од 7. септембра 2015. године, поводом поднетих иницијатива, покренут је поступак за оцену уставности одредба члана 179. став 3. тачка 5) Закон о раду („Службени гласник РС“ бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14). Доносећи наведено Решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставно-правна питања:

– да ли послодавац може имати овлашћење да самостално утврђује да понашање запосленог представља радњу извршења кривичног дела учињеног на раду и у вези са радом;

– да ли наведени отказни разлог од стране послодавца, на начин како је прописан оспореним чланом Закона, представља повреду претпоставке невиности, утврђене чланом 34. став 3. Устава.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), наведено Решење доставио Народној скупштини на одговор. Како Народна скупштина није доставила свој одговор на спорна уставно-правна питања ни након истека предвиђеног рока из достављеног

Решења, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о раду донела је Народна скупштина, 8. марта 2005. године, сагласно уставном основу утврђеном чланом 97. тачка 8. Устава, према коме, Народна скупштина уређује и обезбеђује систем у области радних односа. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 24 од 15. марта 2005. године, а ступио је на снагу 23. марта 2005. године. Овај закон представља системски закон којим су уређена права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада. Закон о раду је мењан и допуњаван у више наврата, и то: 2005, 2009. и 2013. године, а последње измене и допуне овог закона су извршене у јулу месецу 2014. године, на основу Закона о изменама и допунама Закона о раду („Службени гласник РС“, број 75/14), који је ступио на снагу 29. јула 2014. године. На основу члана 75. Закона из 2014. године, извршена је у целини измена члана 179. Закона, којим су прописани разлози за отказ уговора о раду од стране послодавца. Оспореном одредбом члана 179. став 3. тачка 5) Закона о раду је прописано да послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који не поштује радну дисциплину, ако његово понашање представља радњу извршења кривичног дела учињеног на раду и у вези са радом, независно од тога да ли је против запосленог покренут кривични поступак за кривично дело.

За оцену уставности оспорене одредбе Закона, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. став 3); да судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности (члан 143. став 1).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о раду, осим већ наведене одредбе члана 179. став 3. тачка 5) Закона, прописано је: да радни однос престаје отказом уговора о раду од стране послодавца или запосленог (члан 175. тачка 4)); да су разлози за отказ од стране послодавца – ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог и његово понашање, ако запослени својом кривицом учини повреду радне обавезе, ако запослени не поштује радну дисциплину и ако за то постоји оправдан разлог који се односи на потребе послодавца (члан 179. уводне реченице ст. 1, 2, 3. и 5).

Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14) је кривично дело одређено као дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено, као и да нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређена законом (члан 14), док је одредбом члана 22. став 1. Законика прописано да кривица постоји ако је учинилац у време када је учинио кривично дело био урачунљив и поступао са умишљајем, а био је свестан или је био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено.

Закоником о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) прописано је: да овај законик утврђује правила чији је циљ да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које прописује кривични законик, на основу законито и правично спроведеног поступка (члан 1. став 1); да се свако сматра невиним све док се његова кривица за кривично дело не утврди правноснажном одлуком суда (члан 3. став 1).

### III

Одредбама члана 179. Закона о раду таксативно су наведени разлози за отказ уговора о раду од стране послодавца. Ови разлози су подељени у четири групе и односе се на радну способност запосленог и његово понашање, повреду радне обавезе, непоштовање радне дисциплине и на постојање оправданог разлога који се односи на потребе послодавца. У групи разлога који се односе на непоштовање радне дисциплине налази се и оспорено решење из члана 179. став 3. тачка 5) Закона, којим је прописано да послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који не поштује радну дисциплину, ако његово понашање представља радњу извршења кривичног дела учињеног на раду и у вези са радом, независно од тога да ли је против запосленог покренут кривични поступак за кривично дело. Из наведеног решења произлази да је послодавац овлашћен да самостално цени да ли понашање запосленог представља радњу извршења кривичног дела учињеног на раду и у вези са радом, и да уколико то утврди, запосленом може отказати уговор о раду због непоштовања радне дисциплине. При томе је, у овом случају, за послодавца ирелевантна чињеница да ли је против запосленог покренут кривични поступак или није. Ово је посебно битно и због тога што је као један од разлога за отказ уговора о раду од стране послодавца (у оквиру групе постојања оправданог разлога који се односи на понашање запосленог), предвиђено да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако је правноснажно осуђен за кривично дело на раду или у вези са радом (члан 179. став 1. тачка 2) Закона).

С тим у вези, Уставни суд најпре указује да, до измена Закона из 2014. године, чланом 179. Закона отказни разлози од стране послодавца нису били груписани, већ је постојало девет отказних разлога због којих је послодавац могао запосленом да откаже уговор о раду ако је за то постојао оправдани разлог који се односио на радну способност запосленог, његово понашање и потребе послодавца. У погледу непоштовања радне дисциплине, било је

предвиђено да послодавац може запосленом отказати уговор о раду, ако запослени не поштује радну дисциплину прописану актом послодавца, односно ако је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца (члан 179. тачка 3) основног текста Закона). Из наведеног следи да је непоштовање радне дисциплине, као отказни разлог од стране послодавца, до последњих измена и допуна Закона из 2014. године, било одређено општом клаузулом која је упућивала на акте послодавца, јер је њима била прописана радна дисциплина која се мора поштовати (односно повреда тако прописане радне дисциплине могла је бити разлог за отказ уговора о раду од стране послодавца). Изменама и допунама Закона из 2014. године разлози за отказ уговора о раду од стране послодавца услед непоштовања радне дисциплине се конкретизују у самом закону, и то еnumerацијом конкретних радњи које представљају повреду радне дисциплине запосленог (разлог за то је дат у образложењу Предлога овог закона, у коме је наведено да „се дешавало да поједини послодавци у случају одређених повреда радних обавеза и непоштовања радне дисциплине запосленог нису могли отказати уговор о раду, јер те случајеве нису предвидели општим актима и уговорима о раду, што је био услов за отказ уговора о раду“. При томе, Уставни суд указује да постоји велика сличност између разлога који се односе на повреду радне обавезе и разлога за непоштовање радне дисциплине, јер самим Законом није дефинисан појам радне обавезе, односно радне дисциплине). И поред таксативно наведених конкретних радњи које представљају непоштовање радне дисциплине од стране запосленог и због којих послодавац може отказати уговор о раду запосленом (тач. 1) до 7) члана 179. Закона), Законом из 2014. године је ипак задржан и разлог из претходно важећег закона који је упућивао на акте послодавца, па је тако тачком 8) члана 179. Закона прописано да послодавац може отказати уговор о раду запосленом ако не поштује радну дисциплину прописану актом послодавца, односно ако је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца (идентично решење као што је било предвиђено и чланом 179. тачка 3) основног текста Закона о раду).

Тако сада, сагласно члану 179. став 3. Закона о раду, послодавац може отказати уговор о раду запосленом који не поштује радну дисциплину из осам таксативно наведених разлога у Закону, а сви ови разлози, као и разлози везани за повреду радне обавезе из става 2. истог члана Закона могу се сврстати у тзв. дисциплинске отказне разлоге који се препознају и по томе што под одређеним условима могу да доведу до изрицања мера за непоштовање радне дисциплине, односно повреде радне обавезе уместо отказа уговора о раду, које су прописане чланом 179а Закона, а које су идентичне некада постојећим дисциплинским мерама које су се изрицале запосленима (привремено удаљење са рада, новчана казна и сл.) док је постојао институт дисциплинске одговорности запосленог, а који је напуштен већ Законом о раду од 2001. године.

У погледу отказних разлога предвиђених Законом о раду, Уставни суд указује да је законодавац у формалном смислу направио разлику у разлозима за отказ уговора о раду везаним за учињено кривично дело на раду или



у вези са радом. Најпре, према одредби члана 179. став 1. тачка 2) Закона, послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако је правноснажно осуђен за кривично дело на раду или у вези са радом. У конкретном случају, одговорност за учињено кривично дело на раду или у вези са радом утврђује суд, тако да правноснажна осуђујућа пресуда кривичног суда сама по себи представља разлог за отказивање уговора о раду од стране послодавца. При томе, Уставни суд указује да је због критика правне науке и ставова судске праксе надлежних судова у решавању радних спорова, ово законско решење прецизирано у односу на претходно важеће решење, које је било изложено наведеним критикама, а које је давало могућност послодавцу да откаже уговор о раду „ако запослени учини кривично дело на раду или у вези са радом“, па је велики број послодавца, погрешно тумачећи наведену одредбу Закона, отказивао уговоре о раду пре него што се запослени прогласи кривим за учињено кривично дело. Тако је у једној од пресуда Врховног суда Србије, Рев. I 393/2006 од 19. септембра 2006. године наведено „да би овај отказни рок могао бити употребљен релевантна је чињеница да је запослени учинио кривично дело на раду или у вези са радом и да је о томе донета правноснажна осуђујућа пресуда кривичног суда. Само она значи да је отказни разлог настао и тек тада послодавац може да га употреби“. Наиме, већ тада је уочена правна недостатност наведене законске норме која је услед своје непрецизности и недоречености остављала простор за различито тумачење и погрешну примену у пракси. Из тих разлога је овако формулисан отказни разлог и уклоњен из члана 179. Закона на основу измена и допуна Закона извршених 2014. године.

За разлику од овог отказног разлога, оспореном одредбом члана 179. став 3. тачка 5) Закона послодавцу се даје овлашћење да може отказати уговор о раду запосленом који не поштује радну дисциплину, ако његово понашање представља радњу извршења кривичног дела учињеног на раду и у вези са радом, и то независно од тога да ли је против запосленог покренут и вођен кривични поступак за кривично дело или не.

Дакле, према оспореном законском решењу, послодавац је тај који самостално одлучује да ли прописани отказни разлог постоји или не постоји, односно да ли понашање запосленог у конкретном случају представља радњу извршења кривичног дела учињеног на раду и у вези са радом или то не представља. Како је постојање радње било ког кривичног дела учињеног на раду и у вези са радом запосленог (што свакако представља широк дијапазон кривичних дела) предвиђено као могући отказни разлог, то значи да ће надлежни орган послодавца (ако је реч о правном лицу) или сам послодавац (ако нема то својство) моћи да испитује да ли одређено чињење или нечињење запосленог представља радњу извршења кривичног дела, па ако нађе да је то тако, онда ће донети решење о отказу уговора о раду због непоштовања радне дисциплине, а не због учињеног кривичног дела. При томе је ирелевантна чињеница да ли је до кривичног гоњења уопште дошло (било по службеној дужности или по приватној тужби) или није.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да је оспореном одредбом Закона о раду послодавцу у суштини дато овлашћење које може имати само суд, јер, у конкретном случају, послодавац без вођења „кривичног“ поступка и без обезбеђивања запосленом свих уставних гаранција које се односе на правну сигурност у казненом праву, самостално утврђује да ли понашање запосленог представља радњу извршења кривичног дела или не. Наиме, према оцени Суда, овакво Законом дато овлашћење послодавцу, представља заправо поверавање одређених ингеренција кривичног суда послодавцу, а за шта не постоји утемељење у Уставу Републике Србије.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је утврдио да се оспореном одредбом члана 179. став 3. тачка 5) Закона о раду нарушава уставна гаранција права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, као ни уставна гаранција права на правну сигурност у казненом праву из члана 34. став 3. Устава, према којој се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда.

Поред наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 179. став 3. тачка 5) Закона није у сагласности ни са начелом владавине права из члана 3. Устава, будући да ово начело, као једно од темељних начела сваког демократског друштва, подразумева и то да норме сваког општег правног акта буду јасне, одређене и предвидиве, како је то Европски суд за људска права дефинисао стандардом аутономног појма закона и како је, у складу са тим стандардом, изражено у више одлука Уставног суда (нпр. IУз-27/2009, IУз-107/2011, IУз-299/2011 и др. – „да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу, тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве, тако да субјекти на које се закон односи могу ускладити своје понашање са законом, како не би због непрецизних, али и недостатних норми били ускраћени у остваривању својих зајемчених права или правних интереса“).

Полазећи од наведених ставова, Уставни суд указује да су оспореном одредбом члана 179. став 3. тачка 5) Закона управо доведени у питање наведени стандарди који су морали бити поштовани зарад обезбеђења уставних начела владавине права, правне сигурности и једнакости свих пред Уставом и законом. С тим у вези, Уставни суд констатује да оспорена одредба Закона, иако по својој правној природи јесте општа, јер се односи на неодређени број случајева, није у довољној мери прецизна, јасна и предвидива, јер њоме није омогућено запосленима да унапред имају сазнање о томе које ће све понашање запосленог послодаваца окарактерисати као радњу извршења кривичног дела у конкретном случају, имајући у виду да послодавац самостално цени постојање наведеног отказног разлога, без икаквог ближег одређивања противправног понашања запосленог.

#### IV

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је оценио да одредба члана 179. став 3. тачка 5) Закона о раду није у сагласности са Уставом.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 179. став 3. тачка 5) Закона о раду, наведеног у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Iуз-424/2014 од 17. новембра 2016. године („Службени гласник РС“, број 13/17)

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

